

Innenriks\Utenriks

*Den utvidete utenrikskomiteen som skaper og opprettholder av
utenrikspolitisk konsensus*

av Andreas Løvold

Hovedoppgave i statsvitenskap

Institutt for statsvitenskap

Universitet i Oslo

Høsten 2002

Forord

I løpet av de siste årene har min akademiske interesse vært spesielt knyttet til teorier i studiet av Internasjonal Politikk, noe som bare skulle bli forsterket etter et års utenlandsopphold med heltidsstudier innen emnet. Det tok derfor en viss tid før norsk virkelighet påkalte min interesse, ikke bare i geografisk og kulturell forstand, men også rent intellektuelt. Etter en nødvendig teoretisk fomling, ble fokuset gradvis flyttet fra det internasjonale til det nasjonale. Min oprinnelige plan om å starte en diskusjon omkring utenrikspolitisk konsensusdannelse ble forflyttet til norsk utenrikspolitikk. Denne omdreiningen virker i ettertid, som så mye annet ellers her i livet, å være preget av et batteri av tilfeldige omstendigheter. En blanding av egen intellektuell nysgjerrighet, en pågående veileder, og ikke minst en oppegående kollokviegruppe om norsk utenrikspolitikk, gjorde det likefullt mulig for meg å blande det internasjonale med det nasjonale, det empiriske med det teoretiske, og det abstrakte med det konkrete, gjennom et til da fullstendig ukjent materiale.

Under den lange perioden fra den første, og i sin tid uklare, problemformulering, til oppgavens endelige slutt, har jeg mottatt en rekke gode ideer og uerstattelige innspill fra mange andre enn meg selv. Den mest betydelige hjelp, og ikke minst energiske oppfølging, har jeg fått av min veileder Iver B. Neumann. Som idégenerator, faglig inspirator, leser, samtalepartner og ikke minst sosial initiativtaker med en nesten utilnærmelig diskusjonslyst, har han ikke bare bidratt til at oppgaven har fått den form den har fått, men også gjort det akademiske livet langt mer trivelig og meningsfylt å leve. Hans initiativ til å organisere en kollokviegruppe over temaet norsk utenrikspolitikk, har avstedkommet en lang serie med gode og kreative innspill. De to andre som har deltatt i denne kultiverte gruppen, Halvard Leira og Nina Græger, har begge hatt stor betydning for hele oppgaven. En stor takk til dem begge for å ha lest og kommentert oppgaven under dens mange stadier.

I tillegg til de ovennevnte skal særlig Benedicte Bruun-Lie og Lars Mack ha takk for at de tok seg tid til å lese gjennom hele sisteutkastet og kommenterte det kritisk. Språkvasker Yngve B. Hågvær tok seg dessuten tid til å lese korrektur på store deler av oppgaven.

Jeg skylder dessuten takk til Helge Pharo, Kjetil Skogrand, Fredrik Sejersted og Helge Hveem for litteraturtips og faglige råd under oppgavens forarbeide, til Bjørn Tore Godal og Paul Thyness for samtaler underveis, til Nobelinstituttets bibliotek og ikke minst til Stortingsarkivet og dets arkivar Bjørn Rønning.

Til slutt takk til dem som står meg nærmest; familien, venner, bokkollektivet, og ikke minst det flotte sosiale miljøet på statsvitenskap. Selv om mye taler for at ideen om den suverene forsker er 'død', bør jeg likevel til slutt være så rederlig å si at det hele og fulle ansvar for gjenstående feil er mitt eget.

Innholdsregister

<u>Kapittel 1: Innledning</u>	1
1.1 Tema og problemstilling	1
1.2 Valg av metode og bruk av kilder	7
1.3 Avgrensning av oppgaven.....	11
1.4 Den utvidete utenrikskomité.....	13
1.5 Disposisjon.....	19
 <u>Kapittel 2: Teori og metode</u>	 21
2.1 Foreliggende forskning om Den utvidete.....	21
2.2 Diskursteori.....	29
 <u>Kapittel 3: Forløperne til Den utvidete: 1917–23</u>	 37
3.1 Innledning.....	37
3.2 Det historiske og institusjonelle forløpet.....	38
3.2.1 Forhistorien.....	38
3.2.2 <i>Spesialkomiteen for utenrikspolitiske anliggender</i> 1917–22.....	44
3.2.3 <i>Utenrikskomiteen</i> 1922–23.....	46
3.2.4 <i>Den utvidete konstitusjons- og utenrikskomité</i> av 1923.....	48
3.3 Debatten om de utenrikspolitiske beslutningsprosedyrer.....	51
3.3.1 Den innenrikspolitiske representasjonen.....	53
Den parlamentariske posisjonen.....	54
Den konstitusjonelle posisjonen.....	61
3.3.2 Den utenrikspolitiske representasjonen.....	63
Regjeringens behov for en konsulterende utenrikskomité.....	64
3.4 Konsensusdannelse i <i>spesialkomiteen</i> og <i>utenrikskomiteen</i>	70
3.4.1 Carl J. Hambro: Stortinget som diplomatiets erstatningsorgan.....	71
3.4.2 Komiteemedlemmenes moderasjon	78
3.5 Oppsummering.....	84
 <u>Kapittel 4: De formative år til Den utvidete: 1945–50</u>	 86
4.1 Innledning.....	86
4.2 Det historiske og institusjonelle forløpet.....	87
4.2.1 <i>Den utvidete utenriks- og konstitusjonskomité</i> 1945–48.....	87
4.2.2 <i>Spesialkomiteen for særlige utenrikspolitiske anliggender og beredskapssaker</i> 1948–50.....	89
4.3 Debatten om de utenrikspolitiske beslutningsprosedyrer.....	93
4.3.1 Skillet mellom den innenrikspolitiske og utenrikspolitiske representasjonen.....	94
4.3.2 Den kommunistiske posisjonens marginalisering.....	98
4.4 Konsensusdannelse i UUKK og <i>spesialkomiteen</i>	102
4.4.1 Debatt i Stortinget som ’veiledende debatt’.....	102
4.4.2 Komiteens arbeid med å skrive innstillinger.....	110
4.5 Oppsummering.....	119
 <u>Kapittel 5: Konklusjon</u>	 122
<u>Bibliografi</u>	130

Kapittel 1. Innledning

1.1 Tema og problemstilling

Vi har den mening at i denne komite [specialkomiteen for utenrikske anliggender] som skal behandle disse utenrikske spørsmål, som jo alltid her i landet tidligere har været anset for at være kemisk fri for partipolitikk, skal regjeringen kunne forhandle med disse av Stortinget utvalgte mænd saglig og rolig under hensyntagen til landets interesser og uten at tænke paa, om dens medlemmer er høire, venstre, socialist – eller arbeiderdemokrat

Gunnar Knudsen (V), statsminister 1908–10, 1913–20 (S.tid. 1917:58–59)

Det er jo ikke et ønskemål for noen å få flere dissenser, tvert imot, vi sitter her [i den utvidete utenriks- og konstitusjonskomité] og arbeider for å unngå å ha noen dissens og for å unngå å ha noen debatt

Carl J. Hambro (H), medlem av Den utvidete 1922 – 1957 (UUKK 1947:298)

I Norge har studiet av politikk i etterkrigstiden særlig vært knyttet til politisk interessekamp med *konflikt* som den sentrale fortolkningsramme. Dette har vært tydelig innenfor både historiefaget og statsvitenskapen. Eksempler er Jens Arup Seip, Stein Rokkan og den forrige maktutredningen. Imidlertid har det vært en stigende interesse for å moderere, sågar revurdere, et slikt perspektiv, ved å flytte fokus over mot det norske velferdssamfunnets fellesverdier og den normative *konsensus* som preger denne typen samfunn (Sejersted 1984, 1988). En slik tilnærming har dessuten blitt støttet av både internasjonal komparativ samfunnsforskning og politisk normativ teori (Eckstein 1965; Katzenstein 1985; Eisenstadt 1985; Habermas 1984; Eriksen 1994). I denne litteraturen har imidlertid politisk konsensus blitt studert mer som et *resultat* av, og ikke som en *forutsetning* for, politiske forhandlinger.¹ Det blir i denne sammenheng fremhevet at Norge, på lik linje med en rekke andre småstater, har utviklet et segmentert beslutningssystem for politisk samarbeid på tvers av interessekonflikter – kalt korporativ pluralisme – mellom regjeringen, byråkratiet, stortingskomiteene og bestemte interessegrupper (NOU 1928; Rokkan 1987; Hernes & Nergaard 1989).

I *utenrikspolitikken* derimot, har forholdene vært annerledes (se Hernes 1985b:67; Eriksen 1989:172). Med utgangspunkt i en vurdering av norsk utenrikspolitikk uttalte tidligere utenriksminister, forsvarsminister og forsker i sikkerhetspolitikk Johan Jørgen

¹ I Jürgen Habermas' forfatterskap er riktignok den kommunikative rasjonalitet med dens fokus på konsensusdannelse, i det Habermas kaller "den ideelle samtalesituasjon", en normativ idealtipe. Habermas er likevel tvetydig i synet på om konsensus er en *forutsetning* for eller et *resultat* av sosial samhandling. På den ene siden er konsensus et resultat av frie og universelle samtaleprosedyrer. På den annen side er kjernen i den kommunikative rasjonalitet er "the unconstrained, unifying, consensus-bringing force of argumentative speech" (Habermas 1984:10). Konsensus er således *iboen* i menneskets sosiale liv.

Holst (1985:24, min kursivering) dette: ”Samstemmighet er en etterstrebet *tilstand* i norsk politikk og preger den ’operasjonelle kode’ – atferdsnormen – i det politiske system.”

Dette henger sammen med at det spesielt i småstater som Norge er en tendens til å gjøre forskjellen mellom innenrikspolitikk og utenrikspolitikk nær absolutt. I motsetning til innenrikspolitiske saker, som først og fremst blir holdt oppe av de partipolitiske motsetninger, stilles utenrikspolitiske saker over og utenfor disse. Utenrikspolitikk blir altså fremstilt som å være ”above politics”, ikke bare i partipolitisk forstand, men også i forhold til politiske overlegninger overhodet (Hernes 1985b:67). Innenfor den såkalte realistiske skolen i studiet av Internasjonal Politikk (IP) blir dette skillet tatt for gitt, som en grunnforutsetning for staters utenrikspolitiske orienteringer, fordi ”politics should stop at the water’s edge” (Wallace 1976:1).² Det gis dermed et inntrykk av at utenrikspolitikk *er* konfliktfri som sådan, og at konsensus blir innarbeidet som en selvfølgelighet, som et *doxa*. Konsekvensen av en slik oppfatning er at utenrikspolitisk konsensus blir tatt som noe gitt – som om det eksisterer ’naturlig’ eller ’objektivt’: ”Samstemmighet blir et forsvar mot press og påvirkning utenfra” (Holst 1985:24).

Denne oppgaven setter spørsmålsteget ved en slik antakelse. I stedet følger jeg Laclau (1990:31), som antyder tre forutsetninger om konsensus: At det er en sosial relasjon, at sosiale relasjoner alltid vil være kontingente, og at dette alltid vil innbefatte en eller annen form for maktrelasjon. Det er derfor ikke forutbestemt at tilstanden trenger å være slik den er. Gitt at ’politikk’ innbefatter å konstituere det sosiale på bestemte måter, er ikke utenrikspolitikk ’upolitisk’ som sådan (Laclau 1990; Edkins 1999:kap1).³ Makt vil alltid være involvert i arbeidet med å fremstille en virkelighet som er kompleks, heterogen og forbundet med politisk kamp, som homogen, upolitisk og naturlig. Ut ifra en slik forståelse vil det å fremstille norsk utenrikspolitikk som upolitisk i seg selv være en politisk handling. Ved stadig å gjenta at de nasjonale interesser⁴ skal ivaretas uavhengig av partipolitiske synspunkter, og at norsk utenrikspolitikk preges av enighet,

² Innenfor IP er det vanlig å skille mellom forskjellige realistiske retninger. Mest vanlig er ’klassisk’ og ’strukturalistisk’ (neorealisme). Jeg tar imidlertid ikke hensyn til dette her, da antakelsen om skillet mellom nasjonal/internasjonal ligger til grunn for begge retningene.

³ Skillet mellom ’politics’ og ’the political’ er relevant her (Edkins 1999). Førstnevnte refererer til en ’smal’ forståelse av begrepet slik vi vanligvis forstår ’politikk’: statsapparatet, valg, politiske partier, regjering, parlament osv. ’The political’, derimot, refererer til en bredere forståelsesramme, mot selve den sosiale orden som gjør en historisk spesifikk forståelse av ’politikk’ mulig, og dermed også mot de handlingsbetingelser som definerer ’ikke-politikk’ (Edkins 1999:2–3). Ut ifra en slik forståelse går ’the political’ alltid foran ’politics’, ettersom førstnevnte representerer den åpne situasjonen før den sosiale orden låses fast, mens sistnevnte, paradoksalt nok, blir en historisk form for avpolitisering og normalisering.

⁴ At de ’nasjonale interesser’ brukes i bestemt form flertall, impliserer likevel ikke at jeg oppfatter dem som ’objektive’.

overser man samtidig alle de praksiser, institusjoner, strategier og teknikker som iverksettes for å gjør en slik 'virkelighet' mulig. Gitt at vår sosiale verden produseres og iscenesettes på bestemte måter og det strebes etter å fjerne flertydighet og politisk konflikt, mener jeg at en sentral forskningsoppgave bør være å studere hvordan hegemoniske intervensjoner i utenrikspolitiske saker undertrykker alternative virkelighetsoppfatninger ved at kun én bestemt oppfatning står tilbake som den 'naturlige' (Jørgensen & Philips 1999:23).⁵

Temaet for denne oppgaven er å spesifisere *hvordan* utenrikspolitisk konsensus blir muliggjort og holdt oppe over tid, innenfor en spesifikk lokalitet. Mitt mål er å forsøke å vise hvordan den makten som muliggjør konsensus, virker i praksis, og hvilke politiske effekter den har. I stedet for å ta utgangspunkt i konsensusens effekter, ønsker jeg å gripe fatt i konsensus som handlingsbetingelse og studere de konkrete mekanismene som produserer denne handlingsbetingelsen, rent historisk.

En slik tilnærming må imidlertid konkretiseres. Jeg har lett etter steder og arenaer hvor både dannelsen og opprettholdelsen av konsensus faktisk skjer. Man kunne valgt ut mange slike arenaer, institusjoner og praksiser, men ordningen med den utvidete utenrikskomité (Den utvidete) på Stortinget anser jeg for å være en helt sentral arena for dannelse av utenrikspolitisk konsensus. Ifølge Stortingets forretningsorden (§ 13) består denne komiteen av hele den ordinære utenrikskomiteen, Stortingets presidentskap, forsvarskomiteens leder og inntil elleve oppnevnte medlemmer av valgkomiteen, og komiteen har til oppgave "å drøfte med regjeringen viktige utenrikspolitiske, handelspolitiske og sikkerhetspolitiske spørsmål før viktige beslutninger fattes". Av hensyn til plass, men også ut ifra en vurdering om at jeg tror Den utvidete er et svært viktig sted hvor enighet skapes, har jeg valgt ut følgende problemstilling for oppgaven: ***Hvordan bidrar ordningen på Stortinget med den utvidete utenrikskomité til å produsere og reprodusere konsensus i norsk utenrikspolitisk diskurs?***

Min bruk av to helt sentrale begreper i oppgaven, skal kort nevnes. For det første *konsensus*, for det andre *diskurs*. På tilsvarende måte som mitt politikkbegrep, blir konsensusbegrepet forstått bredt. Mitt formål er ikke å studere konsensus som

⁵ Dette betyr selvfølgelig ikke at det foreligger substansiell enighet i enhver utenrikspolitisk sak. De historikere som trolig kjenner norsk etterkrigshistorie best, historikerne Knut Einar Eriksen og Helge Pharo (1997:410), ender opp med følgende konklusjonen i sitt bind 5 i *Norsk utenrikspolitikk historie*: "Det har hersket betydelig uenighet, også om prinsipielle spørsmål."

motsetning til sakskonflikt, men snarere som 'ikke-politikk'. Konsensus tilsvarer de deler av politikken som blir tatt for gitt, og som fremstår som 'upolitisk'. Laclaus (1990:160) skille mellom 'social' og 'political' illustrerer poenget mitt. Der sistnevnte utgjør det antagonistiske momentet der maktrelasjonene synliggjør en spesifikk sosial relasjon, involverer førstnevnte i stedet en form for sedimentering ved at man har glemt det politiske utgangspunktet, og konsensus fremstår som det normale (Edkins 1999:135). Jeg legger dermed en diskursiv forståelse til grunn for begrepet, og ikke en saksorientert tilnærming.⁶ Dette betyr imidlertid ikke at det saksspesifikke underbetones fullstendig, men at dette vil bli sett i sammenheng med tilhørende praksiser. Mer konkret foretar jeg et skille mellom prosedural og substansiell enighet, der førstnevnte går på spillereglene – altså regelkonsensus – mens sistnevnte representerer et saksfelt hvor man faktisk er enige (se Bull 1977; Kratochwil 1989; Rugge 1998).

Så gjelder det bruken av begrepet diskurs (se mer kap. 2.2). Jeg skiller mellom tre tilgrensende diskurser som opererer delvis på forskjellige nivåer, henholdsvis en internasjonal, en nasjonal og en utenrikspolitisk. De to første diskurser er mest grunnleggende, mens sistnevnte dreier seg om medieringen mellom disse to. Gitt det internasjonale statssystemets skille mellom staters 'innside' og 'utside' gir det mening å si at disse er forankret i to selvstendige diskurser, en nasjonal og en internasjonal (Wight 1966; Walker 1993). I stedet for å studere grenseflaten mellom de to diskursene som absolutte oppfatter jeg dem som gjensidig konstituerende (Wendt 1999).⁷ Ingen av de to diskursene vil bli behandlet selvstendig i oppgaven, men legger grunnlaget for å forstå motsetningene og spenningene mellom beslutningsprosedyrene og praksisene i det jeg

⁶ En slik antakelse bryter med den (om enn begrenset) foreliggende forskningen om utenrikspolitisk konsensusdannelse, som har vært sterkt behavioristisk inspirert. I denne litteraturen har konsensus kun blitt analysert som et strategisk forhandlingskort: "The assumption is not so much that a consensus is a necessary condition before a policy can be adopted as that the advocates of a particular policy attempt to build a consensus as a means of getting their policy adopted; that, in attempting to influence policy, they use the techniques of consensus-building-persuading, bargaining, etc." (Hilsman 1959:371). I Norge har organisasjonsforskeren Abraham Hallenstvedt (1969:688) forsøkt å gi et *institusjonelt* svar på konsensus ved å gripe fatt i den treghet som vil være forbundet med utenrikspolitiske institusjoner som 'fryser fast' over tid: "De norske utenrikspolitiske beslutningsprosesser [har] vært meget sterkt preget av konsensus. Dvs. at enighet blir normalt nådd mellom legitimerede deltakere i prosessene uten offentlig debatt. Konflikter løses uten opinionsmobiliserende debatter, og oftest uten avstemninger [...] En slik høy grad av konsensus over en lengre periode vil bidra til at makten sentraliseres. Og sentraliseringen vil gå i retning av administrasjonen, siden det er denne som mest effektivt kan administrere den store enighet [...] grupper som framsetter mål som står i konflikt med de etablerte, har hittil kunnet holdes utenfor prosessen."

⁷ En slik tilnærming bryter med den skarpe todelingen som lenge har preget studiet av Internasjonal Politikk (IP), der staters utenrikspolitikk enten er blitt forklart innenfra-ut (Foreign Policy Analysis) eller utenfra-inn (International Relations). Strengt tatt er ikke en slik tilnærming spesielt ny. Rasjonalistiske forsøk på å studere relasjonen mellom innenriks/utenriks i sammenheng akselererte allerede på slutten av 1980-tallet. Se Putnam (1988). Min innfallsvinkel er sterkere inspirert av den såkalte poststrukturalistiske vending som har funnet sted i IP på 1990-tallet. Selv om fokuset innenfor denne

kaller *norsk utenrikspolitisk diskurs*. Alle stater medierer forskjellig mellom nasjonal og internasjonal diskurs på ulike områder, og har derfor sin særegne utenrikspolitiske diskurs. Jeg kommer imidlertid bare til å se på *deler* av norsk utenrikspolitisk diskurs, ved at fokus rettes mot de utenrikspolitiske beslutningspraksiser, ikke mot diskursen som sådan. Grunnen til at jeg likevel nevner dette, er at de utenrikspolitiske spilleregler og opprettelsen av Den utvidete ikke kan studeres uavhengig av den diskursen de er en del av.

For å anskueliggjøre dette litt tydeligere skal jeg nevne to eksempler fra den utenrikspolitiske diskursen, som begge står sentralt i oppgaven. For det første gir det mening å snakke om et spesifikt utenrikspolitisk beslutningssystem i Norge som skiller seg ut fra det politiske systemet for øvrig.⁸ For det andre viser det seg at de politiske spillereglene under behandlingen av de utenrikspolitiske saker bryter med den parlamentariske statsskikk, ettersom konsensus går foran kontroll. Det første poenget stemmer godt overens med et av de typiske kjennetegnene på en småstat: "A comparatively high degree of segregation between external and internal issues in the actual policy-making process" (Eisenstadt 1985:46). Som kontrast til det innenrikspolitiske beslutningssystemet, som er preget av åpenhet, bred deltakelse og flertallsbeslutninger, har det lenge vært god latin i Norge å snakke om de utenrikspolitiske beslutningsprosedyrene som 'oligarkiske'. Forhold som ofte nevnes er den utenrikspolitiske eliten i partiene og Stortinget, folkets lave interesse for denne typen spørsmål, at Grunnloven foreskriver utenrikspolitikken som et kongelig prerogativ, og at utenrikspolitiske saker er unndratt offentlighetens kritiske blikk (Vogt 1946; Koritzinsky 1969; Hellevik 1969; Helset 1981). I 1905 hadde for eksempel Norge verken et selvstendig utenrikspolitisk beslutningsapparat eller særlig kjennskap til utenrikspolitikk som sådan. Det var derfor en sterk motstand mot å la statsapparatet ta hånd om

'fagtradisjonen' i løpet av de senere årene har beveget seg fra metateori i retning politisk praksis, mener jeg likevel at denne retningen har et behov for mer empirisk orienterte studier. Se Wæver (2000).

⁸ Dette skillet blir som regel forklart ved å vise til den såkalte uforenligheten mellom demokrati og utenrikspolitikk. Se Bryce (1921); Beloff (1955); Waltz (1967); Morgenthau (1985 [1948]); Dahl (1989); Jerneck (1994). Enkelte har forsøkt å spesifisere denne antakelsen nærmere, ved å vise at graden av demokrati avhenger av type utenrikspolitisk saksfelt, der hovedpenget er at de demokratiske prosedyrer reduseres i takt med at den ytre (sikkerhetspolitiske) trusler øker (Sjøqvist 1980; Goldmann 1986; Mouritzen 1998). I norsk sammenheng skiller Knudsen (1997:62–63) mellom åpen og lukket beslutningsprosess, der utenrikspolitiske saker er preget av først lukket behandling, dernest åpen (se mer kap.4). Ikke desto mindre fremhever Knudsen (1997:61) at tendensen til "rangordning av saksfeltene gjenspeiler seg i institusjonene som styrer norsk utenrikspolitikk". Videre hevder han at "lukket/åpen beslutningsprosess har nok mange paralleller i innenrikspolitikken, men kan ikke brukes på samme måte om innenrikspolitiske beslutningsprosesser, fordi UD i

utenrikspolitikken, ettersom den rådende oppfatningen også hos eliten var at utenrikspolitikken måtte ta utgangspunkt i 'folket' og ikke 'staten' (Leira 2002). Regjeringen hadde ikke et eget utenriksdepartement og Stortinget ingen selvstendig utenrikskomité. Bruken av hemmelighold og kravet om enighet utad var nærmest ukjente fenomener i norsk politisk diskurs. I motsetning til det europeiske statsdiplomati var det i Norge store problemer knyttet til det å gjøre utenrikspolitikken autonom og løfte den ut av partipolitikken. En viktig forutsetning for at Norge kunne delta i internasjonale forhandlinger, var at landet talte med én stemme, og ikke flere. I Norge var det i stedet en tradisjon for å vurdere utenrikspolitiske spørsmål i nær sammenheng med typisk innenrikspolitiske saker (budsjettet, konstitusjonen osv.). Man kan derfor si at Norge motvillig ble presset til å følge utenrikspolitiske beslutningsprosedyrer, ettersom disse brøt åpenbart med norsk politisk tradisjon.

For å oppnå utenrikspolitisk enighet var det imidlertid ikke nok å skape et beslutningssystem som la til rette for å avpolitiserer utenrikspolitiske saker, og dermed redusere all mulig motstand. I tillegg var det behov for en politisk praksis på dette området som gjorde det mulig å oppnå enighet, hvilket leder meg inn på det andre forholdet jeg nevnte ovenfor, nemlig at Norge over tid har klart å fremstille utenrikspolitikken som upolitisk. Denne avpolitiseringen av utenrikspolitikken er gjort mulig fordi utenrikspolitiske saker har blitt sett i sammenheng med ivaretagelsen av de nasjonale interesser. Derfor har man ikke bare ønsket å løfte utenrikspolitikken ut av partipolitikken og det parlamentariske politiske system, men også unngå at utenrikspolitiske saker fremstår som politiske overhodet. Som en følge av dette har det ikke vært nok for regjeringene å ha støtte i sine egne partier, men det har dessuten vært nødvendig å sikre bred partipolitisk oppslutning i Stortinget og den offentlige opinionen. Som påpekt av Halvard Lange (Ap) (1968:668), utenriksminister i perioden 1946–63/65:

For troverdigheten innad og utad er det viktig at den utenrikspolitiske regjeringen fører bar støtte i det eller de par tier som står bak regjeringen og så bred støtte som mulig i Stortinget og i norsk offentlig opinion.

Omfanget og betydningen av denne vektleggingen av enighet tydeliggjøres ved å se hvordan Stortinget har forholdt seg til dette. Etter vanlig parlamentarisk praksis er Stortingets hovedfunksjon å kontrollere regjeringen, men de utenrikspolitiske

beslutningspraksiser har modifisert dette i betydelig grad. Lojaliteten overfor landets nasjonale interesser, og det å sikre bred utenrikspolitisk enighet, har vært viktigere ennå før parlamentarisk kontroll. Finn Moe (Ap), som var formann i utenrikskomiteen i årene 1950–65 gir en dekkende beskrivelse av dette forholdet ved å ta utgangspunkt i hvorfor det fortonet seg som usedvanlig for stortingsopposisjonen å lage regjeringsskisse i utenrikspolitiske saker⁹:

Jeg tror trygt man kan si at det ikke har vært noen utpreget følelse i utenriks- og konstitusjonskomiteen av at det er den som treffer avgjørelser. Siktepunktet har heller vært å gi uttrykk for den politikk som man – eller den enkelte – mener tjener landet best. I så henseende har det utvilsomt spilt en viss rolle og ofte også vært brukt som argument, at det her dreier seg om utenrikspolitikk, dvs. politikk overfor andre land, hvor det bare ville svekke Norges innflytelse om man ikke stod samlet om sine vedtak og meningsytringer (Moe 1969:672).

1.2 Valg av metode og bruk av kilder

Som det kommer frem av det ovenstående, er meningen med denne oppgaven verken å foreta en beslutningsstudie som viser hvilken betydning Den utvidete har spilt i en enkelt sak, eller å gi en historisk, institusjonell eller juridisk fremstilling av komiteen som sådan. Siktemålet er mer spesifikt. Selv om jeg har måttet gå historisk til verks og samtidig ikke har kunnet overse hvordan den har behandlet noen helt sentrale utenrikspolitiske saker, har mitt mål likevel vært å fokusere på komiteens utenrikspolitiske praksis. I første rekke har dette dreid seg om hvordan komiteen ikke bare har bidratt til å fremstille utenrikspolitikken som upolitisk, men også hvordan dette faktisk fremstår som normalt, ved at man har glemt å stille spørsmål ved de betingelser som har gjort dette mulig. Oppgaven er derfor ikke teoretisk hypotesetestende, men eksplorerende. I hovedtrekk

sammenliknes med andre departementers arbeidsfelt” (Knudsen 1997:78, note 6). Se også Stokke (red.) (1970:126).

⁹ Enkelte jurister har også fremhevet dette poenget. Fra et kritisk ståsted har Eckhoff (1980:282) omtalt Stortingets avvikende behandling av visse utenriks- og sikkerhetspolitiske saker som ’Guttorm Hansen doktrinen’. Denne tok utgangspunkt i daværende Stortingspresident Guttorm Hansens uttalelse under stortingsbehandlingen av den såkalte LORAN C-saken i 1977: ”Det er grunn til å understreke at det har eksistert og eksisterer forståelse i Stortinget for at saker av sikkerhetspolitisk karakter i visse tilfeller må behandles på en annen måte enn den vanlige saksprosedyre i Stortinget og av og til på en måte som dersom det hadde dreid seg om saker av en annen karakter ville ha ført til en skarp reaksjon fra Stortingets side”. Eckhoff (1980:282) tar dette som et bevis på at Stortinget i denne typen saker har en manglende lyst til å ta noe politisk initiativ, fraskriver seg makt, begrenser sitt ansvar og ”undertiden ser gjennom fingrene med uregelmessigheter fra Regjeringens side”. Eckhoff (1980:286–92) nevner flere årsaker til dette; hensynet til rikets sikkerhet, Arbeiderpartiets frykt for indre partisplittelse, men fremhever imidlertid stortingspolitikernes respekt for den utenrikspolitiske ekspertise som viktigst. Sejersted (2002) har, dog uten samme kritiske innfallsvinkel som Eckhoff, konkretisert Stortingets ’unnfallenhet’ ved å antyde noen svar på spørsmålet om hvorfor Stortinget ikke retter sterkere kritikk mot regjeringens brudd på konsultasjonplikten enn det faktisk gjør. Han antyder følgende forklaringer: Faste prosedyrer for konsultasjon, regjeringenes egeninteresse av å konsultere Stortinget, bruk av hemmelighold, Stortingets generelt lave interesse for å føre parlamentarisk kontroll i utenriks- og sikkerhetspolitiske saker, og ikke minst hvordan stortingsopposisjonen modereres under konsultasjonene i Den utvidete (Sejersted 2002:588–90). Flere av disse poengene blir beskrevet mer detaljert i oppgaven.

hører den hjemme blant det Andersen (1997) kaller *teoretisk fortolkende case-studie*, ettersom jeg først og fremst søker å forstå, ikke forklare, det fenomenet som skal studeres.

Et annet viktig forhold som har bestemt mitt valg av metode, har vært min oppfatning av at konsensus ikke kan bli tatt som noe gitt, som 'objektivt' eller 'naturlig', men noe som blir skapt. Konsensus har ingen 'essens', men virker i stedet produktivt og skapende. Følgelig kan man derfor ikke bare anta, slik enkelte norske samfunnsvitere har gjort, at utenrikspolitisk konsensus enten oppstår kun som et resultat av ytre press (Holst 1985), eller at det er et strukturelt kjennetegn ved den utenrikspolitiske eliten (Hveem 1972).¹⁰

Andersen (1997:5) vektlegger at metoden må bestemmes i forhold til det man studerer. Jeg har valgt diskursanalyse som analyseform fordi denne er tilpasset min problemstilling ved å være rettet inn mot lengre tidsspenn, mot handlingsbetingelser og fremfor enkeltbeslutninger, og ved å gjøre det mulig å studere konsensus som praksis (Wæver 1994:254).¹¹ I diskursanalysen flyttes fokus fra ontologiske til epistemologiske spørsmål; fra å spørre hva det betyr at noe er, til å spørre seg hvordan verden opprettholdes, og hvordan den utfordres av andre muligheter (Andersen 1999:12). I stedet for å definere deler av virkeligheten som uproblematisk, forsøker man å studere hvordan forskjellige utsagn aktiverer en serie med praksiser, og hvordan utsagnene i sin tur bekrefter eller avkrefter disse praksisene (Neumann 2001a:178).

En tredje viktig grunn til at jeg har valgt nettopp diskursanalysen henger sammen med denne metodens bruk av kilder.¹² Den metodiske fordel med å bruke diskursanalyse er at man ikke ønsker å finne ut hva folk 'virkelig' mener, eller hvordan

¹⁰ Et unntak fra denne litteraturen er noen nye, spennende teoretiske bidrag om hvordan konsensus inngår som en viktig kjerne i en småstats utenrikspolitikk. Disse studiene er imidlertid relativt tynt empirisk dokumentert. Se Thune & Larsen (1999); Nustad & Thune (2002).

¹¹ Det har vært en motvilje innenfor diskursanalyselitteraturen til å vurdere metodiske spørsmål for seg, løsrivet fra en større pakke med filosofiske premisser, ettersom hovedprosjektet har bestått i å kritisere hele den moderne forskningstradisjons skille mellom teori og empiri (Jørgensen & Philips 1999:12). Enkelte har med rette kritisert et slikt utgangspunkt for "jomfrunalsk" (Neumann 2001a:14), ettersom det stenger for mulighetene til å bevege seg fra metateori til empirisk forskning: "Hva er meningen med at bekende sig til for eksempel diskursanalyse, hvis ikke man faktisk laver konkrete empirisk funderte diskursanalyser?" (Andersen 1999:27). Noen har i den anledning tatt til orde for å benytte termen 'analysestrategi' fremfor 'metode' (Andersen 1999; Dyrberg, Hansen & Torfing (red.) 2000). Min egen oppfatning av saken er at det ikke trenger å være noe problem å vurdere diskursanalysen som en metode, så fremt man med dette ikke impliserer at metoden som sådan er totalt fristilt fra det teoretiske universet man legger til grunn. Det ene trenger ikke utelukke det andre. For en inngående kritikk av diskursanalytisk metode, se Bredsdorff (2002).

¹² Hva angår synet på 'kilde' og 'kildekritikk', innebærer diskursanalysen et åpenbart brudd med den såkalte korrespondanseteorien, som stadfester at vår erkennelse er 'sann' hvis den stemmer overens med 'virkeligheten'. Diskursanalysen bryter med en slik antakelse, ettersom det ikke finnes noen måte som vi kan sjekke om vår erkennelse er sann eller ikke, da vi griper verden gjennom utsagn som står i forhold til andre utsagn. Jeg mener likevel ikke at dette

virkeligheten egentlig er bak diskursen.¹³ En slik hermeneutisk fallgrube unngås ved at man forutsetter at virkeligheten ikke kan gripes utenfor diskursen. Diskursanalysen er derimot ytterst empirisk ved at den tar utgangspunkt i det som faktisk er blitt sagt og skrevet, og undersøker mønstrene i utsagnene og ser på de effektene som produseres: ”It [diskursanalysen] does not try to get to the thoughts or motives of the actors, their hidden intentions or secret plans [...] One works on public, open sources and use them for what they are, not as indicators of something else” (Wæver 1998:40-41). Det vil alltid finnes et nivå i diskursen som blir tatt for gitt av aktørene, og som ikke er direkte synlige for dem. Poenget med en diskursanalyse er å synliggjøre dette nivået ved å fokusere på det som blir sagt og gjort på diskursens ’overflate’ (Sirnes 1999:31; se Dyrberg, Hansen & Torfing 2000:325).

Fordi diskursanalytikerer retter fokus mot konteksten og representasjonene for de enkelte utsagn, blir utsagn den grunnleggende analyseenheten. Derfor de mange, og ofte lange, sitatene. Det er blitt vanlig å kritisere diskursanalysen for sin ’uendelighet’ og ikke minst ’ubestemmelighet’ på dette punkt, fordi dens interesse ikke bare er rettet mot typiske politiske kilder (debatter i parlamentet, partiprogrammer, regjeringens uttalelser, høringer, offentlige rapporter osv.), men også diskursens avleiring i aviser, akademiske miljøer, fiksjonslitteratur og memoarlitteratur. Poenget er imidlertid ganske enkelt. Fordi avgrensningen av hva som leses ikke på forhånd er gitt, tar man i stedet utgangspunkt i sammenhengene mellom diskursens representasjoner, posisjoner og subjektposisjoner.¹⁴ Ikke minst gjelder dette hvordan bærer selv tenker omkring hvilken sammenheng de inngår i. Hvilke sitater og tekster trekkes frem her? Det første jeg gjorde for å få kunnskap om Den utvidete, var å gå til den norske sekundærlitteraturen. Overraskende nok var det svært lite å hente her (se kap. 2.1). Jeg gikk derfor videre til primærkildene som i dette tilfelle besto av referater fra åpne og lukkede møter i Stortinget, og

behøver å innebære noen form for erkjennelsesmessig skeptisisme, fordi man fortsatt kan forholde seg meningsfullt til verden og produsere en systematisk viten om diskursive sammenhenger.

¹³ Skillet mellom bruken av kilder som enten ’levning’ eller ’beretning’ blir derfor ikke særlig relevant.

¹⁴ Med *representasjon* mener jeg en modell for sansning som kan representeres, dvs. omhandles i sosial praksis. Den er ikke en konkret avspeiling av virkeligheten, men selv en ”konkret pakke virkelighet innenfor en vilkårlig valgt diskurs” (Neumann 2001a:33; se Jørgensen & Philips 1999:17). Representasjoner må stadig fremmes igjen for å holdes oppe. I oppgaven skiller jeg mellom en innenrikspolitisk og utenrikspolitisk representasjon. *Posisjon* benyttes her i generell betydning, og ikke som institusjonalisert representasjon, slik enkelte gjør (Neumann 2001a). Dette refererer til grupper av politiske kollektiver (partier). I oppgaven skiller jeg ut tre slike posisjoner: en parlamentarisk, en konstitusjonell og en kommunistisk. *Subjektposisjon* derimot, er forbeholdt sentrale aktører og kan sammenliknes med begrepet *rolle*. Forskjellen ligger i at mens roller er knyttet til institusjoner er subjektposisjoner knyttet til diskurser (Neumann 2001a:117). For mer om begrepet ’rolle’ i sammenheng med utenrikspolitiske beslutningsprosesser, se Knudsen (1997:69).

komiteens stenografiske møtereferater inkludert dens møteprotokoller.¹⁵ Bruken av disse kildene har ikke bare sin praktiske årsak i at man ved hjelp av dem kan finne ut hva som faktisk er blitt sagt i komiteens møter, og hvordan sentrale politikere, ministre og embetsmenn utførlig har gjort rede for og forklart sine synspunkter (Neumann & Skogrand 2002). Disse kildene gir dessuten en god mulighet for å studere grensene for konsensus på en detaljert måte; først hvordan konsensus produseres og reproduseres innad i komiteen, dernest hvordan dette forplanter seg og derigjennom påvirker muligheten for utenrikspolitisk konsensus nasjonalt. I denne sammenheng blir *både* komiteens møtereferater og stortingstidende helt sentrale kilder.

Hva angår bruken av komiteens stenografiske møtereferater skal to forhold fremheves.¹⁶ Fra komiteens første år eksisterer det kun sporadiske håndskrevne referater og disse er dessuten svært kortfattede. For denne perioden har jeg derfor kun benyttet meg av hva som er blitt sagt om komiteen i åpne og lukkede møter i Stortinget. For det andre får komiteens hemmelighold noen umiddelbare implikasjoner.¹⁷ Etter at Stortinget innførte et regelverk tilsvarende det man har i statsforvaltningen, hvorefter gradert materiale som hovedregel avgraderes etter 30 år, har det som hovedfagsstudent vært

¹⁵ De to skillene mellom *åpne* og *lukkede* møter og mellom *møtereferater* og *møteprotokoller* bør nevnes. De fleste av sakene som passerer Den utvidete og bringes videre inn for Stortinget behandles i lukkede møter. Dette er derfor en viktig kilde for å kartlegge ordskiftet rundt Den utvidete. Slike møter forkortes med St.lukk., mens åpne stortingsforhandlinger forkortes S.tid. I motsetning til de stenografiske møtereferatene inneholder møteprotokollene, som er samlet i egne permer, kun oversikt over fremmøte, sakliste og sporadisk også møtenes varighet. Et unntak her utgjør møtene i perioden 1917–23, hvor protokollene inneholdt korte, men dog tilfeldige møtereferater. Grunnen til dette var at man den gang ikke hadde noen fast stenografisk referatpraksis. Det bør dessuten nevnes at disse protokollene er relativt upålitelige som kilder, siden datoene og møtedagene ofte ikke stemmer med hverandre. De er heller ikke konsekvente. Noen har med sakliste og møtets varighet, mens andre ikke. Dette har vært en begrensning ettersom det ofte er den eneste kilden på området, ettersom komiteen i løpet av hele mellomkrigstiden ofte hadde møter uten bruk av stenografer. For perioden 1923–1934 er kun disse møtene stenografisk referert: 6/4 1924, 18/6 1926, 3/7 1926, 5/7 1926, 6/7 1926, 7/3 1928, 4/7 1931, 5/7 1931, 11/7 1932, 30/1 1933, 16/6 1933 (Stortingsarkivet). Det skjedde imidlertid et skifte i 1934, da det ble langt mer vanlig å referere fra møtene. I årene etter 1945 kom dette til å gjelde så å si samtlige møter.

¹⁶ Utenom det nyere EØS-utvalget er Den utvidete den eneste stortingskomité hvor det foretas faste møtereferater ved egen sekretær. De stenografiske møtereferatene er interessante ut ifra minst tre forhold. For det første bidro de allerede fra starten av til å forbedre komiteens bakgrunns- og kunnskapsmateriale ved å legge til rette for at komiteens medlemmer kunne lese igjennom både utenriksministerens detaljerte redegjørelser og komiteens diskusjoner, før man gjorde opp sin mening. Dette hadde virkninger for mulighetene for å oppnå konsensus i komiteen. Utenriksminister Trygve Lie (Ap) (i UUKK 1945:67) var oppmerksom på dette og la vekt på disse referatene for å "få utformet en instruks som faller i flukt med det som her er sagt". For det andre forteller de noe viktig om disiplineringen som foregikk internt i komiteen: "Ein mann kan soleis ikkje koma med laust snakk. Det vart fest paa papiret og ligg til gjennomsyn for kommande ætter" (Tveiten (V) i Utenrikskomiteen 1922:48). Videre virket referatene til en forsterkning av forskjellige foranstaltninger og prosedyrer for å sikre hemmeligholdet. Selv om klare regler for dette ble etablert allerede tidlig på 1920-tallet (se bl.a. debatt i St.lukk. 1923:218–229), ble temaet tatt opp på de fleste møter i årene etter den andre verdenskrigen. Referatene skulle den gang eksistere i kun to eksemplarer, som begge ble låst inn i et jernskap på stortingskontoret. Enten måtte komitémedlemmene gå hit for å lese referatet, eller så gikk en av de ansatte på kontoret rundt med ett av de to eksemplarene og leverte det mot kvittering. Under et av komiteens møter om Svalbard-saken den 30. januar 1947 gikk denne fokusering på sikre prosedyrer så langt at selv mistroen ble rettet mot stenografene selv (UUKK 1947:37).

¹⁷ Selv om store deler av mitt primære kildemateriale tidligere har vært hemmeligholdt, er det nå gjort tilgjengelig for offentlig innsyn (Innst.S. nr.295, 1995–96; Innst.S.nr.124, 1994–95). Selv om dokumentene tituleres 'offentlige', bør det

vanskelig å få tilgang til kilder i nyere tid.¹⁸ Dette gjorde sitt til at jeg droppet min plan om å skrive om Den utvidete helt opp til våre dager.¹⁹ Mitt opplegg for å benytte *kun* intervjuer for de senere årene falt først og fremst bort av hensyn til komitémedlemmenes taushetsplikt, men også av hensyn til glemsel og minneforskyvning. En annen viktig grunn til at jeg utelukket intervjuer er at oppgaven er rettet mot generelle mønstre fremfor behandlingen av enkeltsaker. Dette leder meg over til begrunnelsen for oppgavens avgrensning.

1.3 Avgrensning av oppgaven

Gitt at diskurser aldri vil være fullstendig løsrevet fra andre diskurser, og at avgrensningen ikke kan foretas strengt analytisk ettersom avgrensningene man foretar i en diskurs vil være en viktig del av diskursen selv, kan det synes som en uoverkommelig oppgave å avgrense en oppgave som dette i tid og rom. En hovedoppgave som denne setter imidlertid en begrensning for hva som kan tas med uten at analysen blir alt for grunn. Det grep som er valgt, er en historisk tilnærming som følger en genealogisk metode, hvilket betyr at historien ikke leses som en uavbrutt, lineær og teleologisk utviklingslinje, ”but as a series of discursive formations that are discontinuous” (Milliken 1999:243). En slik historisk metode, som er sterkt inspirert av Foucault, innebærer at en prøver å vise under hvilke skiftende omstendigheter fenomenene kom til og hvordan de har forandret seg over tid (Andersen 1995). Det handler derfor ikke om å fastslå fenomenets *ene* rot og linje videre i historien, men om å søke etter fenomenets historisitet

bemerket at innsynet likevel har sine begrensninger. Komiteens stenografiske møtereferater er lagret i egne magasiner som de ansatte på stortingsarkivet henter etter forespørsel.

¹⁸ Dette kom jeg frem til etter en konsultasjon med stortingsarkivar Bjørn Rønning våren 2001. Han støttet seg til dagens praksis for bruk av ugradert materiale på dette området. Følgende uttalelse, som kom i forbindelse med offentliggjørelsen av møtereferatene i perioden 1945–65 er dekkende: ”Referatene fra møtene i den utvidete utenriks- og konstitusjonskomiteen og spesialkomiteen er ikke avgradert, men en lang rekke forskere har etter søknad til Presidentskapet fått adgang til referatene i forbindelse med konkrete, avgrensede forskningsprosjekter. Det har vært flere betingelser knyttet til forskernes bruk av disse referatene, bl.a. forbud mot bruk av direkte sitat og manuskriptkontroll før publisering (betinget innsyn). Adgangen til referatene har også vært forbeholdt kvalifiserte forskere med tilknytning til en offentlig forskningsinstitusjon. Studenter har ikke fått adgang til materialet” (Innst.S.nr.295, 1995–96). Se dessuten Innst.S.nr.124, 1994–95.

¹⁹ Dette hadde den uheldige følge at jeg måtte utelukke hvordan utenrikspolitiske kritikere på 1970-tallet slapp til i komiteen og hvilke effekter dette hadde. Sosialistisk Venstreparti hadde for eksempel to faste komitémedlemmer i perioden 1973–77 (Arne Kielland og Berit Ås). Med dette faller dessuten en viktig sak vekk, nemlig komiteens behandling av EF-spørsmålet i årene forut for folkeavstemningen i 1972. Eckhoff (1980:286) nevner spesielt EF-saken som en god illustrasjon på stortingsrepresentantenes manglende lyst til å ta noen debatt, og dermed komitémedlemmenes passivitet. Ikke desto mindre mener han at det eksisterte et stort nok mindretall i komiteen, som på det tidspunkt var imot norsk medlemskap i EF, kunne ha krevd saken inn for Stortinget, og på den ha unngått at det ble ¾ flertall ved votering. Noe som ville gjøre det vanskelig for regjeringen å undertegne avtalen.

og dets forskjellige, og ofte vilkårlige praksiser. Genealogien har derfor mulighet til å vise oss at det som er ikke alltid har vært, og hvordan det som er ikke lenger trenger å være som det er. Dagens tilstand er kort fortalt en av flere historiske muligheter. Jeg bruker denne historiske innfallsvinkelen både *diakront* og *synkront*. For å unngå at historien fremstår som en nærmest frosset uavbrutt linje fra fortid til nåtid, mener jeg det er viktig å ha mulighet for å kombinere en modellering av de utenrikspolitiske beslutningspraksiser og deres historiske tilblivelse (diakronsnitt), inkludert deres effekter i bestemte perioder (synkronsnitt). I den diakrone analysen fokuserer jeg særlig på hvordan den utenrikspolitiske diskursen institusjonaliseres i Norge gjennom utviklingen av et selvstendig utenrikspolitisk beslutningssystem. Selv om fokuset i oppgaven er på *norske* utenrikspolitiske beslutningspraksiser innenfor et spesifikt felt, nemlig det parlamentariske, vil jeg imidlertid trekke inn noen parallelle eksempler internasjonalt. I første rekke gjelder dette Sverige og Storbritannia, hvor de samme motsetningene gjenfinnes, men i en mer moderat tapning enn i Norge. I den grad *internasjonale* forhold trekkes inn, gjøres dette generelt, ved å være en viktig handlingsbetingelse for det som foregår i Norge. Selv om diakron analyse er den primære form i diskursanalysen, mener jeg likevel det er viktig å stoppe opp ved enkelte perioder som, gitt min problemstilling, belyser hvordan beslutningspraksiser blir holdt oppe og hvilke effekter som skapes (Andersen 1995:262).

Etter å ha bladd igjennom komiteens stenografiske møtereferater og møteprotokoller for perioden 1917–70, mener jeg to perioder er svært sentrale. Dette gjelder perioden 1917–23, altså årene forut for komiteens opprettelse, og perioden 1945–50 som var en viktig formativ fase for komiteen. Jeg har for hver periode foretatt to tematiske avgrensninger. For det første: Gitt at institusjoner studeres som institusjonalisert diskurs, blir det viktig å spesifisere relasjonen mellom komiteen på den ene side og beslutningspraksisene i både nasjonal og internasjonal diskurs på den andre. For det andre: Siden det alltid vil være en kamp om hegemoniet i en diskurs, og mellom diskurser, blir det viktig å vise diskursens effekter og virkninger. I dette tilfellet betyr det å gå inn på hvordan komiteen hjelper til med å opprettholde en diskursiv orden hvor utenrikspolitisk konsensus blir tatt for gitt, og hvor de politiske manifestasjoner holdes skjult. Ikke minst vil det i denne sammenheng være viktig å finne eksempler på når denne

'naturlige' og 'objektive' tilstanden bryter sammen og konsensus synliggjøres som et politisk fenomen.

1.4 Den utvidete utenrikskomité

Jeg har ikke overfor noen beklaget meg over at jeg personlig ble satt utenfor den utvidete utenrikskomité gjennom den nye ordning som ble skapt ved opprettelsen av spesialkomiteen. Men det å ha sittet der en tid, og nå ikke sitte der, det gir en erfaringer som det kan ha en viss almeninteresse å frembeve. Det er så rart med det: det er en viss forskjell mellom det å sitte i en komité som behandler spørsmålene konkret og nært og i en engere krets, og det å behandle dem ut fra det kjennskap man har som alminnelig medlem av Stortinget. Og når jeg da tenker på det sprang det er mellom det å sitte i den utvidete utenrikskomité og bare sitte som medlem av Stortinget, og jeg videre tenker på hvilke sprang det så er mellom det igjen og bare å tilhøre det alminnelige folk i vårt land, når det gjelder å orientere seg i utenrikspolitiske spørsmål – da vil jeg gjerne få frembeve at der må komme en større offentlighet i disse ting. Det kan i lengden ikke være heldig at de utenrikspolitiske spørsmål behandles delvis i en nå enda snevrere utenrikskomité enn den som vi tidligere hadde, og at de deretter fortrinnsvis behandles i lukkede møter og så endelig kanskje i en sånn mer overfladisk debatt i et offentlig møte. Jeg tror det er nødvendig å si fra at vi må komme over til en mer offentlig behandling. Utenriksministeren har jo så mange ganger selv frembevet hvor viktig det er at alle de utenrikspolitiske spørsmål blir gjenstand for virkelig offentlig diskusjon blant folket selv.

Jakob Friis (Ap), medlem av Den utvidete 1945–48, 1950–53 (i St.lukk. 1948:70–71)

Den vanlige måten å vurdere Stortingets innflytelse på de utenrikspolitiske beslutninger på består i å følge vanlig parlamentarisk praksis, ved at spørsmål om Stortingets 'påvirkning', 'innflytelse' og 'kontroll' løftes over fra innenrikspolitiske spilleregler til utenrikspolitisk praksis (Stavang 1998; Sejersted 2002:553–612). Konklusjonen blir som regel at ifølge Grunnloven føres landets utenrikspolitikk av Kongen (regjeringen).²⁰ Stortinget påvirker derfor ikke direkte, men fører kun etterfølgende kontroll. Stortingsrepresentanter har tradisjonelt sett hatt liten interesse for og liten kunnskap om utenrikspolitiske spørsmål, noe som ser ut til å ha endret seg i løpet av de siste tiår (Frydenlund 1982:25; Eriksen 1989:279). Stortinget har riktignok opprettet egne utenrikspolitiske kontrollorganer. Dette skjedde allerede på 1800-tallet, under unionen med Sverige, selv om verken konstitusjonskomiteen eller protokollkomiteen hadde noe selvstendig utenrikspolitisk ansvar.²¹ Behandlingen av de

²⁰ Viktige utenriksanliggender er såkalte kongelige prerogativer. Dette gjelder for eksempel kontrollen over krigsapparatet (§ 25), retten til å begynne krig til landets forsvar og slutte fred, inngå og oppheve forbund (§ 26), samt retten til å representere Norge overfor fremmede makter. Stortingets rolle etter Grunnloven er begrenset til inngåelsen av traktater, der de viktigste blir godkjent gjennom samtykke fra Stortinget på forhånd (§ 26, annet ledd), og ved etterfølgende kontroll (§ 75 g). Dessuten blir det krevd samtykke fra Stortinget på det militærpolitiske området ved bl.a. økning eller reduksjon av krigsmaktens størrelse (§ 25 første ledd) og ved anvendelsen av norske tropper i angrepskrig utenfor rikets grenser (§ 25 annet ledd).

²¹ Konstitusjonskomiteen var alene om å ha ansvaret for den regulære saksbehandlingen av utenrikspolitiske saker og stod samtidig ansvarlig overfor Stortinget i slike saker. Komiteen skrev innstillinger for det samlede storting og la frem saker

utenrikspolitiske saker kom som et *tillegg* til de innenrikspolitiske sakene. Først med opprettelsen av den såkalte *konstitusjons- og utenrikskomiteen*²² i 1923 fikk Stortinget for første gang en fast, lovfestet og selvstendig utenrikskomité med fullt ansvar for å behandle utenrikspolitiske saker. På lik linje med andre stortingskomiteer skulle den møte regelmessig uten å ha selvstendig beslutningsmyndighet. Videre skulle den forberede saker som skulle behandles av Stortinget i plenum eller av dets avdelinger, dvs. lage innstillinger til Stortinget eller Odelstinget (Colban 1961:31; Nordby 2000:221).²³ Dermed ble også behandlingen av de utenrikspolitiske sakene tilpasset de parlamentariske spilleregler. Gitt disse likheter mellom *utenrikskomiteen* og de andre stortingskomiteene må likevel noen forskjeller fremheves. Med et arbeidsfelt rettet inn mot ivaretagelsen av landets nasjonale interesser er utenrikskomiteen den komiteen som i størst grad holdes utenfor interessestrid og konflikter. Det er blitt sagt at den har en ”ganske annen autonomi” enn de andre stortingskomiteene (Hernes 1985a:34; se også Hellevik 1998:13). I memoarlitteraturen er den blitt beskrevet slik: ”Utenrikskomiteen er en komité med høy prestisje i miljøet [...] Hos oss har det vært tradisjon at de parlamentariske ledere har vært selvskrevne medlemmer” (Hansen 1990:106, se også Hellevik 1969; Rasch 1998:27).

Det spesielle med de utenrikspolitiske beslutningsprosedyrene er at man i tillegg til den saksforberedende og innstillende utenrikskomiteen har etablert en *konsulterende* komité som sammen med regjeringen skal drøfte utenrikspolitiske saker *før* viktige beslutninger fattes.²⁴ Det er dette substituttet for direkte kontakt mellom samlet storting

knyttet til budsjetter, traktater og internasjonale forbund for det samlede storting (Brusewitz 1933b:155). Dette ansvaret for ”de utenrikske anliggender” hadde den hatt helt siden 1830-årene (Kaartvedt 1964:204). For komiteens betydning på 1800-tallet se Danielsen (1964:159). *Protokollkomiteens* utenrikspolitiske kontrollarbeid omfattet bl.a. ”Statsraadets protokoller og alle Offentlige Indberetninger og Papirer” (§ 75f) og ”lade sig meddele de Forbund og Traktater som Kongen paa Statens Vegne har indgaaet med fremmede Magter” (§ 75g). Den kunne dermed granske traktater inngående. Dette gjaldt ikke bare handelstraktater, men også de unionelle forhold med Sverige (Kaartvedt 1964:204). Riktignok virket unionen med Sverige begrensende på den protokollrevisjon det norske storting hadde for å gjøre riksrettsansvar gjeldende (Kaartvedt 1964:353-83).

²² Fra 1925 tok den navnet *utenriks- og konstitusjonskomiteen* (Innst.S.nr.1, 1925). Denne tittelen hadde den helt til den 1. oktober 1993, da de konstitusjonelle sidene av komiteen ble skilt ut i den nye *kontroll- og konstitusjonskomiteen* (Nordby 2000: 226; Innst.S.nr.145, 1991–92; S.tid. 1992:3409). Dermed ble man stående igjen med *utenrikskomiteen*, som den også heter den dag i dag.

²³ Den gang gjaldt dette bl.a. bevilgninger til Utenriksdepartementet og Norges representasjon i utlandet samt alle saker vedrørende Norges forhold til andre makter, deltakelse i Folkeforbundet og interesser i arktiske områder (Innst.S.nr.41, 1923:11). I dag er dette ansvaret utvidet til: ”Saker om utenrikske forhold, utviklingshjelp, saker som angår norske interesser på Svalbard eller i andre polarområder og – i alminnelighet – saker som gjelder avtaler mellom den norske stat og andre stater eller internasjonale organisasjoner” (Fo. §12, pkt.12).

²⁴ Hva en ’viktig sak’ er for noe, har avstedkommet mye juridisk debatt (Helset 1981). Imidlertid er det liten tvil om at Den utvidete behandler andre typer saker enn for eksempel den regulære utenrikskomiteen. Dette gjelder bl.a. graden av innblanding fra andre stater, tempoet og saksinnholdet (såkalt ’high politics’) (Knudsen 1997:65).

og regjering som har fått navnet *den utvidete utenrikskomiteen*.²⁵ Avstanden mellom utenrikskomiteen og Den utvidete er imidlertid ikke større enn at førstnevnte utgjør kjernen i sistnevnte. Komiteene har dessuten felles leder. Nettopp fordi Grunnloven i så liten grad som den gjør, foreskriver Stortingets rolle i utenrikspolitikken, har ordningen med Den utvidete vært en viktig erstatning: ”Denne luke i grundloven har man til en viss grad søkt at erstatte ved at instituere gjennom Stortingets reglement en utvidet utenrikskomité” (Hambro 1926:57). Selv om komiteen har sin institusjonelle forløper i den konsulterende utenrikskomiteen fra 1917 som gikk under navnet *spesialkomiteen for utenrikske anliggender*, ble den først formelt opprettet samtidig med etableringen av konstitusjons- og utenrikskomiteen i 1923.²⁶ Det ble da vedtatt at den sistnevnte komité skulle *utvides*:

[V]ed tilkaldelse av Stortingets præsident og vicepræsident samt tre av valgkomiteen, under hensyn ogsaa til partiernes forholdsmæssige repræsentation opnævnte medlemmer. Den saaledes utvidete komité kan sammenkaldes ogsaa mellem sessionerne. Dens opgave er med regjeringen at drøfte og i tilfælde at angå til Stortinget indstilling om særlige utenrikske spørgsmål og hvad dermed staar i forbindelse. Saadan drøftelse bør finde sted før vigtige beslutninger fattes (Innst.S. nr. 41, 1923:12).

Det ble slått fast at Den utvidete kunne sammenkalles enten når formannen fant det påkrevd eller når enten statsministeren, utenriksministeren eller 1/3 av komiteens medlemmer forlangte det. Det tilfalt utenriksministeren å kreve at møtene skulle holdes hemmelige, og at taushetsplikten i slike tilfeller kunne tre i kraft.²⁷ Videre kunne saker som ble behandlet i komiteen, bli forelagt Stortinget når minst fire medlemmer i komiteen forlangte dette (Innst.S.nr.41, 1923:12). Med et unntak i årene 1948–50, da Den utvidete ble erstattet med *spesialkomiteen for særlige utenrikspolitiske spørsmål og beredskapssaker* har ordningen bestått i sin form til i dag, med unntak av noen justeringer

²⁵ Den ulike navnebruken for ordningen, inkludert forløperne er denne: 1917–22: *spesialkomiteen for utenrikske anliggender* (blant politikerne ofte bare kalt ’den store utenrikskomité’ eller bare ’utenrikskomiteen’. Her brukes spesialkomiteen), 1922–23: *utenrikskomiteen*, 1923–25: *den utvidete konstitusjons- og utenrikskomité*, 1925–48/1950–93: *den utvidete utenriks- og konstitusjonskomité* (UUKK), 1948–50: *spesialkomiteen for særlige utenrikspolitiske spørsmål og beredskapssaker* (spesialkomiteen), 1993 –: *Den utvidete utenrikskomité* (UUK). Jeg vil bruke betegnelsen ’en konsulterende utenrikskomiteen’ når jeg snakker generelt om ordningen i årene før 1923, og ’Den utvidete’ i årene etter. Selv om uttrykket ”Stortingets organer” er en fast innarbeidet omskriving av Den utvidete, vil likevel ikke denne betegnelsen bli benyttet her. At en komité *utvides*, må ikke forveksles med at en komité *forsterkes*. Komiteer blir ofte forsterket ved at andre komiteer trekkes inn i møtene når det er gode grunner for dette. På 1950-tallet hadde for eksempel utenrikskomiteen ofte fellesmøter med *militærkomiteen*, og på 1960-tallet med *sjøfarts- og fiskerikomiteen*. Man sier da at komiteen samtidig er utvidet og forsterket. Dette kalles en *forsterket- og utvidet utenrikskomité* (FUUK).

²⁶ For mer om komiteens opprettelse se kap. 3. For litteratur over komiteens etablering, se Fure (1996:72–73); Stavang (1998:129–132, 1999:298–307); Brusewitz (1933b:151–189); Colban (1961:31–34); Seim (1996:36–38); Utengen (1958:219–20); Omang (1964: 91–95, 106–110); Hambro (1922:29–34); Innst.S.nr. 166, 1933.

²⁷ Ved å underskrive taushetserklæring falt samtidig komitémedlemmene under ansvarlighetsloven, hvilket innebar at de kunne bøtelegges ved løftebrudd (Brusewitz 1933b:178).

av både hvem og hvor mange som møter i komiteen (Colban 1961:34–35).²⁸ Den utvidete skiller seg fra andre stortingskomiteer ettersom den svært sjelden avgir innstillinger, fatter vedtak og kontrollerer regjeringens handlinger i etterkant.²⁹ Det hersker imidlertid liten tvil om at komiteen har vært svært betydningsfull og effektiv med å utforme og forvalte landets nasjonale interesser overfor andre land, spesielt i saker som har hastet. Et sentralt komitémedlem har derfor beskrevet ordningen som ”landets nyttigste forum til å drøfte disse [utenrikspolitiske] spørsmål” (Mowinckel (V) i UUKK 1939:374). Komiteens sentrale stilling ble fremhevet av utenriksminister Lange (Ap):³⁰

Når det forutsettes at regjeringen gjør det som er nødvendig for å ivareta Norges interesser, i nøye kontakt med Stortinget, så har jeg i hvert fall alltid oppfattet det slik at den utvidete utenrikskomité er det spesielle organ vår forfatning har instituert for at regjeringen skal kunne holde nøye kontakt med Stortinget (Lange i UUKK 1947:317).

Det er derfor vanskelig å foreta sammenlikninger mellom Den utvidete og de andre stortingskomiteene. Man har her et eksempel på en komité som følger andre spilleregler og en annen praksis enn de andre komiteene.³¹ Det unormale ligger i at den konsulterer og ikke kontrollerer (Sejersted 2002:576–591). Hensikten med konsultasjon er normalt å skape kompromiss og konsensus, mens kontroll lettere kan føre til konflikt (Sejersted 2002:554).³² Til forskjell fra kontroll er som regel konsultasjon en prosess som foregår på regjeringens initiativ, og ikke Stortingets. For å ivareta og sikre de nasjonale interesser på en effektiv måte forutsetter derfor Den utvidete – i motsetning til de andre stortingskomiteene – et tett samarbeid med regjeringen (Helset 1981:36–37; Colban

²⁸ Antall medlemmer i Den utvidete har økt opp gjennom årene, men komiteen er også blitt større ved at også utenrikskomiteen er blitt utvidet. I periodene 1925–30 var fordelingen denne: 8 (UK) +5 (UUKK), 1931–40 (9+4), 1945–48 (11+4), 1948–50 (11+15), 1950–53 (13+6), 1953–57 (12+9), 1957–61 (12+10), 1961–69 (12+12), 1969–73 (12/13+14), 1973–77 (14+14), 1977–81 (12+13), 1981–85 (12+14), 1985–89 (13+13), 1989–93 (13+14), 1993–97 (15+13), 1997–2001 (15+12), 2001–05 (15+13) (se Haffner 1949; Nordby 1985; Torp 1986, 1990, 1994; Stortinget 1998, 2002). En viktig endring skjedde den 10 januar 1950 da det ble vedtatt at *militærkomiteens* (senere forsvarskomiteen) formann skulle være fast medlem av komiteen. På denne måten fortsatte komiteen å ha ansvar for beredskapssaker, som hadde vært lagt under den tidligere spesialkomiteen. Mandatet er dessuten blitt ytterligere spesifisert. Det heter nå at komiteen har i oppgave ”å drøfte med regjeringen viktige *utenrikspolitiske, handelspolitiske og sikkerhetspolitiske* spørsmål” (Fo.§ 13).

²⁹ Selv om det gjøres sjelden i praksis utarbeider komiteen i særlige tilfelle innstillinger for Stortinget. Dette er for eksempel blitt gjort i viktige saker som Grønland-saken (Innst.S. nr. 166, 1933); Svalbard-saken (Innst.S.nr.19, 1947); Spania-saken (Innst.S.nr.33, 1947); NATO-saken (Innst.S.nr.61, 1949) og Crotale-saken (Innst.S.nr.352, 1972–73).

³⁰ Det er et poeng å nevne at Lange ble fast medlem av Den utvidete i perioden 1965–69 etter at han var gått av som utenriksminister. Det samme skjedde for øvrig med Einar Gerhardsen som ble medlem av komiteen i samme periode etter at han hadde gått av som statsminister.

³¹ Selv om det gir mening å vurdere samtlige stortingskomiteer som typiske konsensussskapende organer (se Nordby 1988:32), er imidlertid disse mer preget av hard tautrekking og kompromisser internt enn hva som er tilfelle i Den utvidete. For å si det litt grovt; I de fleste stortingskomiteer er konsensus et *resultat* av lange politiske prosesser mens de i den utvidete mer er å oppfatte som en *forutsetning* for komiteens sosiale praksis. Hva angår kontakten mellom storting og regjering kan en videre argumentere for at viktige konsultasjoner blir ført i Stortinget ved for eksempel utenriksministerens faste *redegjørelser* om den utenrikspolitiske situasjonen med påfølgende utenrikspolitiske debatter (Stavang 1999:322–23). Regjeringens utenrikspolitiske *meldinger* har dessuten en viktig konsulterende funksjon (Sejersted 2002:577). Poenget her er imidlertid at disse som regel foregår åpent i motsetning til Den utvidete hvor møtene alltid er lukket og hemmelige.

1961:46).³³ Imidlertid kan en slik form for konsultasjon, som alternativ til kontroll, bidra til å gi Stortinget en mer direkte innflytelse over beslutningsprosessen.³⁴ Nå er det riktignok ikke så veldig spesielt at det foregår konsultasjon mellom storting og regjering på politiske enkeltområder. Dette skjer både formelt i plenum eller i komiteer, eller mer uformelt mellom statsrådene og Stortingets komiteer i enkeltsaker. For eksempel kan utenrikskomiteen – hvis den har behov for det – konsultere saker med regjeringen i enkeltsaker som ledd i arbeidet med komiteens egne innstillinger.³⁵ Dette utgjør imidlertid et unntak fra regelen som forbyr stortingskomiteene å konsultere regjeringen sett bort ifra de sakene som blir oversendt Stortinget og Odelstinget (Fo.§ 12, fjerde ledd). Hva angår konsultasjon, ligger derfor forskjellen i at mens dette er normal praksis i Den utvidete, er det et unntak i de andre komiteene.

Det er riktignok ikke bare komiteens konsulterende funksjon som gjør at den bryter med hva som er vanlig parlamentarisk praksis. På en mye sterkere måte enn de andre stortingskomiteene har Den utvidete noen helt bestemte praksiser som gjør at den kan diskutere og føre samtaler, om ikke mer uformelt, så i hvert fall på en mer intim måte enn hva som er vanlig i andre komiteer. Dette gjelder særlig to forhold. For det første er komiteen kun et *drøftende* organ, og for det andre gjør den som regel bruk av *hemmelighold*. Hemmelighold legger til rette for frittalende og intime drøftelser av sensitive saker uten fare for lekkasjer, som igjen gir bedre muligheter for å skape enighet enn om møtene hadde foregått for åpne dører med mange deltakere til stede under debatten (Riste 1989:78; Solheim 1999:412). Medlemmene i komiteen pålegges derfor *taushetsplikten* så

³² For en mer inngående drøftelse av hvorvidt konsultasjon også kan fungere som kontroll, se Sejersted 2002

³³ I utenrikspolitiske saker er det dessuten vanlig at regjeringen, rent uformelt, konsulterer de parlamentariske lederne (Knudsen 1997:73). Etter Norges inntreden i EØS-samarbeidet fra 1994 opprettet Stortinget dessuten et nytt konsulterende utenrikspolitisk organ, nemlig *EØS-utvalget*. Jeg har valgt å ikke fokusere på denne ordningen av to grunner. For det første: ordningen er spesifisert til kun ett spesifisert felt av utenrikspolitikken, nemlig til saker som havner under EØS-saker. For det andre; periodemessig og rent historisk faller den utenfor oppgavens ramme (Se Fo.§ 13a; Seim 1996:99–142; Nordby & Veggeland 1999; Sejersted 1996, 2002: 591–612)

³⁴ Denne typen problemstillinger - om 'pulverisering' av det utenrikspolitiske ansvaret - har særlig interessert jurister og enkelte historikere. Poenget er at regjeringens utenrikspolitiske ansvar forvitrer så lenge Stortinget til en viss grad blir gjort medansvarlig i drøftelsene. Noen har derfor antydnet at ordningen kan føre til et "stortings – eller retttere sagt komitéregjereri, ved at viktige avgjørelser blir truffet av stortingsmenn og ikke av de konstitusjonelt ansvarlige statsråder" (Colban 1961:46). Komiteen avgrenser derfor ikke bare regjeringen sin styringsrett, men også dens plikt til å regjere (Riste 1989:79). Sejersted (2002:578) påpeker komiteens dobbeltrolle. På den ene side er Den utvidete i Stortingets interesser, for å sikre "parlamentarisk innflytelse som i utgangspunktet ligger under regjeringen", men på den annen side i regjeringens interesse ved at den gir den en sjanse til å "skaffe seg parlamentarisk ryggdekning før vanskelige avgjørelser skal tas".

³⁵ *Forsvarskomiteen* er et annet godt eksempel, som helt siden 1950-tallet på et uformelt grunnlag har hatt en fast innarbeidet konsultasjonsordning, der komiteens leder og nestleder jevnlig har hatt kontakt med forsvarsministeren, en representant fra Riksrevisjonen, og fra 1973 også stortingspresidenten, for å få opplysninger om E-tjenestens arbeid (Sejersted 2002:560–563).

fremt noe annet ikke besluttet (Fo.§ 13).³⁶ Forskjellen mellom Den utvidete og de andre stortingskomiteene på dette området er at hemmelighold og behandling av taushetsbelagte saker er hovedregelen, mens den er unntaket i de andre (Helset 1981:117–18). Komiteens møter starter alltid med at komiteens leder informerer (de nye) medlemmene om taushetsplikten i komiteen, og i bestemte tilfeller får dem til å undertegne en taushetserklæring som protokollføres. Dette gjelder for *alle* som deltar på møtene, det vil si også de embetsmenn som er til stede.³⁷ Også møteinnkallelsen kan besluttet hemmeligholdt (Fo.§ 13). Formålet med dette er å ”få det mest mulige direkte inntrykk av de forskjellige facetteringer i norsk oppfatning som kan komme til uttrykk i de frie diskusjoner her” (Lange i UUKK 1950:249). Den utvidetes spilleregler går derfor ut på at utenrikspolitiske saker blir behandlet mest mulig *i ro og stillhet*. Tidligere statsminister Nygaardsvold (i UUKK 1936:25) gir en god oppsummering av selve logikken til disse utenrikspolitiske spillereglene:

Det er et ord som sier, at når en skal gjøre en ting som er av nogen betydning, bør det gjøres i stillhet, og jeg tror at jo mindre blåst man lager omkring dette nu, desto bedre er det [...] kan det gjøres noget, skal det gjøres nogen ting, ja vel, så får man bli forlikt om det og så gjøre det så stille som mulig.

Disse praksisene legger samtidig til rette for en langt sterkere disiplinering av medlemmene i Den utvidete i forhold til hva de kan si og mene utover det som blir sagt innenfor komitérommets fire vegger. Komitémedlemmene er altså sterkere bundet til de utenrikspolitiske spillereglene og praksis takket være en rekke komplekse og sammensatte praksiser. Gjennom konsultasjonene legges det begrensninger på opposisjonen, ved at denne gjøres medansvarlig for regjeringens politikk, og derigjennom modererer sin kritikk (Sejersted 2002:589). Som en følge av komiteens hemmelighold og bruk av taushetsplikt, skapes det en avstand mellom både komiteen og de enkelte partier, mellom komiteen og Stortinget, og ikke minst mellom komiteen og folket. Det oppstår et stort svalg i informasjonstilgangen til de utenrikspolitiske saker mellom de som sitter i komiteen og de andre stortingsrepresentantene, og dermed også

³⁶ Stortingets generelle interne instruksjer om taushetsplikt finnes i Stortingets forretningsorden, der det bla. fremheves at taushetsplikt gjelder i “alle saker som behandles for lukkede dører” enten i Stortinget eller komiteene (Fo.§ 60), og inneholder nærmere regler om lukningsprosedyren og hvem som kan være tilstede på møtene (Fo.§ 61). Taushetsplikten gjelder ikke bare internt på Stortinget men kan også ha gyldighet *mellom* statsmaktene. Usikkerheten rundt hvilket omfang og hvilken varighet taushetsplikten egentlig innebærer har skapt en god del debatt. Se mer om dette i Helset 1981:91-127.

³⁷ Byråkratene er imidlertid ikke faste medlemmer av komiteen, men blir ofte kalt inn enten som observatører eller som eksperter med konkret saksinformasjon.

mellom representant og velger (Sverdrup 1996:244; Riste 1989:78).³⁸ Den vanlige stortingsrepresentant vet ofte ikke at møtet i Den utvidete holdes, hva som er tatt opp, eller hvordan sakene er blitt behandlet (Bakken mfl. 1980:271). Selv om de komitémedlemmene, som i første rekke består av partiledere, kan ha et mandat fra stortingsgruppen, uttaler de seg likevel ofte som enkeltpersoner og ikke som typiske partirepresentanter. Det er derfor ganske vanlig at divergerende oppfatninger i en bestemt sak går mellom komitémedlemmer fra samme parti. Dette forteller oss at det lovverket som gjør det mulig for et mindretall i komiteen å bringe saker inn for Stortinget, vanligvis ikke benyttes i praksis. Et forhold som forsterker dette inntrykket gjelder komiteens evne til å bestemme både hva, hvor og hvordan utenrikspolitiske saker skal håndteres. Den utvidete regisserer selve saksbehandlingen ved at saken blir ferdig diskutert i komiteen på forhånd, før den tas i åpent storting. Ut ifra et rent strategisk perspektiv begrenser derfor komiteen både debatter i Stortinget, ”skriverier i pressen” og ”forstyrrelser i folket” (Magnus Nilssen (Ap) i UUKK 1935:90).

1.5 Disposisjon

I neste kapittel presenteres mitt teoretiske inntak for å studere Den utvidete som konsensussskapende organ. I henhold til vanlig vitenskapelig praksis ønsker jeg som en del av dette å fremheve manglene i den foreliggende litteraturen, gitt min problemstilling. To hovedpoenger berøres. For det første kritiseres metodebruken i foreliggende litteratur. For det andre problematiseres den teoretiske maktforståelsen som indirekte har ligget til grunn i denne forskningen. Mitt inntak for å bøte på disse metodiske og teoretiske mangler er å bruke diskursteori.

I Kapittel 3 fokuserer jeg på mulighetene for konsensusdannelse ved å se på de historiske forløperne til komiteen. Dette blir gjort på tre måter. Først gis en historisk oversikt over den institusjonelle utvikling fra *specialkomiteen for utenrikske anliggender* i 1917 via *utenrikskomiteen* i 1922 til *den utvidete konstitusjons- og utenrikskomité* i 1923. Poenget med dette er å vise hvordan utviklingen av det institusjonelle rammeverket la til rette for å normalisere og avpolitisere de utenrikspolitiske beslutningspraksiser. Dernest følger et

³⁸ Det finnes mange gode eksempler på kritikk av det utenrikspolitiske beslutningsapparatets elitistiske karakter hvor Den utvidete spiller en helt sentral rolle. Spesielt gjelder dette for den kalde krigen. Se for eksempel Vogt (1946); Hveem (1966); Helset (1981).

underkapittel om debatten om de utenrikspolitiske spillereglene og hvilke representasjoner og posisjoner som ble skapt i kjøvannet av opprettelsen av spesialkomiteen i 1917. Spesielt vektlegges motsetningen mellom komitémedlemmene og resten av parlamentarikerne på Stortinget, som posisjonerte seg i henholdsvis en utenrikspolitisk og innenrikspolitisk representasjon. Til slutt i kapitlet dreies fokuset mot mulighetsbetingelsene for konsensusdannelse på to områder. Først gis en vurdering av innsatsen til den mest innflytelsesrike parlamentarikeren i komiteen i hele mellomkrigstiden, komiteens mangeårige formann Carl J. Hambro. Jeg skal argumentere for at hans syn på Stortingets rolle i utenrikspolitikken er av vesentlig betydning for å forstå at storting og regjering arbeidet sammen og ikke mot hverandre, i kampen om å ivareta landets nasjonale interesser. Derneft gjennomgår jeg hvordan komitémedlemmene innordnet seg i den utenrikspolitiske diskursen, og hvordan det å støtte de nasjonale interessene for å sikre enighet utad – fremfor å kjempe for sine egne eller partiets prinsipielle standpunkter – fremsto som en upolitisk handling.

I kapittel 4 benytter jeg det samme organiserende tredelte grepet, ved først å se på den institusjonelle overgangen fra *den utvidete utenriks- og konstitusjonskomité* (UUKK) til *spesialkomiteen for særlige utenrikspolitiske spørsmål og beredskapssaker* i 1948, så fokus mot debatten som fulgte denne institusjonelle omleggingen, og derneft vektlegging av forskjellige former for konsensusdannelse i disse to komiteene. Kapitlet fokuserer særlig på hvordan den kalde krigen med fremskyvningen av kommunismen som en ny trussel gjorde det vanskelig for Den utvidete å følge sine normale prosedyrer. Kommunistenes representant i komiteen, Johan Strand Johansen, brøt ikke bare med spillereglene for å oppnå prosedural konsensus, men også rent substansielt ved å bryte med komiteens hovedoppgave, nemlig ivaretagelse av landets nasjonale interesser. Foruten å vise hvordan opprettholdelsen av konsensus er gjennomsyret av, og ikke uavhengig av, politisk makt, fokuserer kapitlet på to former for konsensusdannelse. Først hvordan begge komiteene bidro til å regissere og regulere det utenrikspolitiske ordskifte, derneft komiteenes arbeid med å skrive komitéinnstillinger.

Til slutt runder jeg av med en konklusjon hvor jeg summerer opp mine hovedfunn, og vurderer disse opp mot mer allmenne og generelle slutninger.

Kapittel 2 Teori og metode

De akademiske disipliner er selv med på å fryse et bestemt bilde av virkeligheten, og dermed bidra til at den fremstår på en spesifikk måte. Fordi denne oppgaven ikke er styrt av et ønske om teoretisk generalisering og problemformulering av et sett med hypoteser, er dette kapitlet skrevet deskriptivt. Formålet er todelt. Først ønsker jeg å kontrastere min egen tilnærming ved å gå igjennom den foreliggende faglitteraturen som har behandlet komiteen, og hvilke mangler jeg mener denne er heftet med. I første rekke gjelder dette de metodiske grep som er valgt, og ikke minst den teoretisk enkle maktforståelsen som har ligget indirekte til grunn for den eksisterende forskningslitteraturen. Derneft presenterer jeg min egen tilnærming, diskursteorien, som jeg mener kan bote på både disse metodiske og teoretiske begrensningene. Det ligger ikke noe ønske fra min side om å konstruere en generaliserende diskursteori, men et ønske om å tydeliggjøre den forskningstradisjon jeg står i gjeld til, og dessuten foreta en klargjøring av de begreper som blir brukt i oppgaven.

2.1 Foreliggende forskning om Den utvidete

Det som inspirerte og dro meg i gang med å studere utenrikspolitisk konsensus, med spesiell vekt på Den utvidete, var to forhold. For det første finnes det svært lite litteratur og forskning om institusjonen. En god bekreftelse på denne manglende interessen stilles til skue ved at man må helt tilbake til 1933 for å finne det eneste detaljerte forskningsarbeidet som finnes om komiteen. Dette arbeidet er skrevet av en svensk statsviter, Axel Brusewitz.³⁹ For det andre er det en relativt stor diskrepans mellom analytikernes vurdering av sitt objekt og den mening som de handlende selv tillegger komiteen. De forskere som har interessert seg for utenrikspolitiske beslutningsprosesser, har som oftest endt opp med den konklusjon at komiteen har ”utvilsomt betydd en del i avgjørelsesprosessen” (Eriksen 1989:279), men samtidig bitt seg merke i at den ikke er et selvstendig beslutningsorgan (Knudsen 1997:73). Den utvidete har derfor kun blitt sett på som viktig sammenliknet med resten av Stortinget. Politikerne har hatt en motsatt

³⁹ I denne studien, som inngikk som en del av et større arbeid om Riksdagens arbeid med utenrikspolitiske saker, sammenliknet Brusewitz (1933b) den svenske ordningen med den norske og danske, i tillegg til å kommentere hvordan enkelte parlamenter i Europa og USA hadde økt sin innflytelse på behandlingen av de utenrikspolitiske saker. En bør dessuten merke seg at i tillegg til å være professor i statsvitenskap arbeidet Brusewitz som sekretær for den svenske parlamentariske komiteen som reviderte den utenrikspolitiske utskottsordningen i 1919. I motsetning til i Norge skapte

oppfatning. Uavhengig av om de har støttet eller kritisert komiteen, har alltid inntrykket vært at den har hatt stor betydning. Hambros (UUKK 1945:1) beskrivelse er typisk: ”Den utvidete utenrikskomite har et særlig mandat etter Stortingets reglement og vår konstitusjonelle praksis.” Ettersom formålet i denne oppgaven ikke er å vurdere komiteens generelle utenrikspolitiske betydning eller innflytelse, skal ikke dette poenget forfølges nærmere. Spørsmålet man bør stille, er ikke hvorvidt Stortinget har ’makt’ eller ’innflytelse’ i de utenrikspolitiske beslutningsprosesser, ettersom slike forhold alltid vil være omstridt å ’måle’.⁴⁰ I stedet skal et annet poeng fremheves, og det er at faglitteraturen gjennomgående har oversett Den utvidete som skaper og opprettholder av utenrikspolitisk konsensus. Dette henger sammen med at forskningen har tatt komiteen som en gitt størrelse. Det er påfallende at selv om det etter hvert er blitt skrevet en anelig mengde med norsk litteratur innenfor både parlamentsstudier og utenrikspolitiske beslutninger, er det likevel en manglende kobling mellom dem.⁴¹ Det foreligger derfor et åpenbart hull i både den historiske, juridiske og samfunnsvitenskapelige faglitteraturen på dette området. *Stortingslitteraturen* har enten hatt som utgangspunkt å gjøre rede for Stortingets interne arbeidsrutiner og struktur (Olsen 1983; Rommetvedt & Rasch 1999), eller å vurdere dets makt og kontrollfunksjoner innenfor det norske politiske system, vis-a-vis andre politiske institusjoner som partiene, de korporative kanaler og regjeringen (Seip 1963; Hernes 1985; Hernes & Nergaard 1989; Rokkan 1987; Nordby 1994 og 2000; Stavang 1999). *Den utenrikspolitiske beslutningslitteraturen*, på den andre siden, har oversett Stortingets utenrikspolitiske rolle, enten på grunn av antakelsen om det strukturelle press som det internasjonale systemet utøver på norsk utenrikspolitikk,⁴² eller ut ifra den gjengse antakelsen om at det

Brusewitz i Sverige en akademisk interesse for å studere forholdet mellom Riksdagen og utenrikspolitikken (Ohlsson 1957).

⁴⁰ Dette problemet er dessuten blitt fremhevet av enkelte historikere og jurister: ”[I] hvilken grad Stortinget har hatt en ’passiv’ innflytelse – dvs. om utenriksministeren har foretatt forhåndssonderinger og tatt hensyn til de reaksjoner han forventet hos representantene, er vanskelig å måle” (Eriksen 1989:279). Sejersted (2002:589) påpeker det samme, men legger til at dette kan ha sammenheng med at ”det er vanskelig å sammenligne utenrikspolitikken med andre fagområder”.

⁴¹ Mye av det samme kjennetegner også den internasjonale litteraturen på dette området. Det finnes riktignok en enorm mengde med komparativ parlamentslitteratur generelt og komitélitteratur spesielt. For de mest sentrale bidragene, se særlig Lees & Shaw (eds.) (1979); Loewenberg & Patterson (1979); Norton (ed.) (1990, 1996, 1998); Copeland & Patterson (eds.) (1994); Döring (ed.) (1995). Som en del av denne enorme litteraturen finnes det riktignok noen få studier av hvordan parlamentene har organisert sin befatning med utenrikspolitiske spørsmål. Det mest grundige arbeidet som er gjort her, er Cassese (ed.) (1982), vol. I, III. Både Storbritannia og USA skiller seg ut på dette området, særlig sistnevnte, som har hatt en god del studier av akkurat dette temaet. For Storbritannia se Ponsonby (1915); Richards (1967); Carstairs & Ware (eds.) (1991). For USA, se Dahl (1950); Lindsay (1992).

⁴² Se Hveem (1968 og 1972); Ørvik (1973); Holst & Heradstveit (1985); Riste (1985); Nyhamar (2001)

utenrikspolitiske ansvaret – formelt sett - er et 'kongelig prerogativ', og dermed ligger i hendene til regjeringen⁴³.

En viktig forklaring på den manglende faglige interessen for komiteen er derfor at den ikke faller på plass innenfor fagtradisjonene. I det *juridiske miljøet* har det vært en frustrasjon overfor komiteens 'ukonstitusjonelle' stilling og de metodologiske problemer som har vært forbundet med å studere komiteens praksis. Særlig var dette knyttet til bruken av hemmelighold og taushetsplikt (Helset 1981:75). Innenfor de deler av det *samfunnsvitenskapelige miljøet* som særlig har vært interessert i generaliserende samfunnsforskning, har Den utvidete falt utenfor det statistiske og komparative tallmateriale, fordi den ikke kan sammenliknes og kvantifiseres på samme måte som de andre stortingskomiteene. Det går her en linje fra behaviorismens gjennombrudd i Norge på 1960-tallet, via den forrige maktutredningen til dagens parlamentsforskning.⁴⁴ Tim Greve tok kritikken av denne litteraturen på kornet i en kommentar til en sentral artikkel om Stortingets spørrevirksomhet (Hellevik 1965). Med særlig referanse til Den utvidete uttalte han følgende:

En statistisk analyse av spørrevirksomheten i Stortinget kan gi mange interessante resultater. Men det er all grunn til å advare mot å trekke vidtgående slutninger av en slik statistikk når det gjelder behandlingen av de utenriks- og sikkerhetspolitiske problemer i Stortinget (Greve 1965:292).

Også *historikerne* har inntil nylig vist liten interesse for Den utvidete. Dette henger sammen med den metodologiske individualismen og arven etter Seip (Sejersted 1989). Seips atferdsbaserte tilnærming til studiet av politisk liv og interessen for å studere eliten innenfor det 'institusjonelle arrangement' med særlig vekt på parti og regjering, hadde lenge sterk påvirkning på hans elever. Seips (1963) analyse av ettpartistaten ga den nye generasjonen av historikere inspirasjon til å ta opp hansken og bringe denne tilnærmingen videre i studiet av utenrikspolitiske beslutningsprosesser (Hoffmann 1969; Benum 1969; Eriksen 1972; Hellevik 1973). Ved siden av deres sterke fokusering på Arbeiderpartiets styringsteknikker, var tilnærmingen sterkt farget av historikerens interesse for detaljer og enkeltstående hendelser. Historikernes omfattende kildemateriale ble likevel ikke brukt til å si noe generelt om hvordan de utenrikspolitiske institusjonene

⁴³ Se Burgess (1967); Ørvik mfl.(1968); Frankel (1968); Christophersen (1973); Knudsen (1997).

⁴⁴ Se Hellevik (1965); Hernes (1985a); Hernes & Nergaard (1989); Rasch (1997); Helland & Rasch (1998); Hellevik (1998); Rasch & Rommetvedt (1999).

og beslutningssystemet generelt fungerer (Skodvin 1971:17).⁴⁵ De metodiske konsekvensene av dette var, som Magne Skodvin selv påpekte, at historikerne valgte å overse mer varige trekk ved sosial og politisk praksis knyttet til de utenrikspolitiske institusjonene. Fokus var i stedet rettet mot behandlingen av sentrale enkeltsaker, og ikke mot de mer generelle handlingsbetingelsene for de utenrikspolitiske beslutningene som ble tatt.

Til tross for den manglende interessen for å studere Den utvidete, finnes det likevel enkelte unntak. Det er symptomatisk at deler av denne faglitteraturen har tatt utgangspunkt i en *normativt begrunnet kritikk*. Denne har særlig hatt nedslagsfelt i det *juridiske fagmiljøet*, knyttet til enkeltstående studier skrevet av Thorstein Eckhoff (1980) og hans student Per Helset (1981). Konteksten for begge disse arbeidene var regjeringens bruk av hemmelighold, og dens behandling av noen sentrale sikkerhetspolitiske saker på 1970-tallet, som Crotale, IEA, Loran C, der Stortinget viste en påfallende tendens til å gi etter for regjeringens politikk (Eckhoff 1980:288). I artikkelen *Stortingets unnfallenhet i saker om utenriks- og sikkerhetspolitikk* (1980) oppsummerte Eckhoff sin vurdering av Den utvidete på denne måten:

Når det gjelder utenriks- og sikkerhetspolitikk, bidrar etter mitt skjønn eksistensen av den utvidete utenrikskomite til å opprettholde illusjonen om at Stortinget over mer innflytelse enn det i realiteten gjør. Fra regjeringshold kommer det ofte uttalelser om at det eller det spørsmål har vært drøftet med Stortingets organer. For den som ikke vet at det med dette bare siktes til den nevnte komite, kan det høres ut som om Stortinget har medvirket aktivt i avgjørelsesprosessene. Men det at en sak blir forelagt for den utvidete utenrikskomite, gir ikke det øvrige storting noen mulighet for å øve innflytelse. For forhandlingene i komiteen er normalt hemmelige [...] Jeg er tilbøyelig til å tro at den utvidete utenrikskomité i dag tjener mer som et redskap for Regjeringen enn for Stortinget [...] Den konsultasjonsordning som er etablert, er derfor neppe egnet til å gjøre avgjørelsesprosessene mer demokratiske (Eckhoff 1980:293–294).

Ved å bruke ord som 'illusjon', 'realitet' og 'den som ikke vet' skrev Eckhoff seg inn en tradisjonell form for modernistisk kritikk.. Formålet med kritikk blir her å tenke igjennom hvordan de politiske vilkår kan endres, og normativt sett bli bedre, ved at man foretar en 'ideologisk avsløring' av de rådende maktforhold. Eckhoffs formål var altså ikke å gripe fatt i hva som faktisk gjorde det mulig at den utenrikspolitiske praksis ble tatt for gitt og at utenrikspolitikere på Stortinget handlet slik de gjorde, til tross for hans gode påpekning om at ordningen med Den utvidete bidro til at Stortinget etter hvert hadde lært seg "å se på verden gjennom Utenriksdepartementets briller og blir solide

⁴⁵ Dette har sammenheng med historikernes manglende interesse for teoretiske grunnlagsproblemer som sådan. Deres

støttespillere for regjeringen i Stortinget” (Eckhoff 1980:294). Eckhoff stilte seg i stedet kritisk til at mindretallet i Den utvidete ikke benyttet sin rett til å bringe saker i komiteen inn for samlet storting oftere enn hva som faktisk ble gjort (§ 13, syvende ledd). Ved å unngå åpen debatt og kritikk bidro Den utvidete til at avgjørelsesprosessene ble mindre ’demokratiske’, ettersom verken opposisjon eller media kom til orde. Eckhoff tok komiteens handlinger ut av sin kontekst ved å kritisere den for å fungere som en konsultasjonsordning fremfor å være et parlamentarisk kontrollorgan.⁴⁶ Eleven hans, Per Helset, gikk imidlertid lenger i sin kritikk. I boken *Hemmelighold og demokrati i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk* (1981), la han ikke bare frem noen konkrete forslag for å reformere Den utvidete, men åpnet dessuten opp for å avskaffe ordningen fullstendig.⁴⁷ Helsets poeng var at dette ”ville i hvert fall bidratt til å avmystifisere komiteens virksomhet, og tvinge regjeringen til å konsultere Stortinget i plenum” (Helset 1981:179). Dette ville være et gode ettersom han var av den oppfatning at ”bruken av den utvidete komité som et slags hemmelig overhus – og middel til å unndra utenrikspolitiske saker fra offentligheten [burde] høre fortiden til” (Helset 1981:179). Som jeg senere skal vise, skriver både Eckhoff og Helset seg inn i en posisjon med lange historiske røtter i norsk utenrikspolitisk diskurs. Deres prosjekt er å la de innenrikspolitiske spilleregler styre behandlingen av utenrikspolitiske saker ved å kreve at denne behandlingen *også* må følge de faste parlamentariske spilleregler. Videre vurderer både Eckhoff og Helset behandlingen av utenrikspolitiske saker som et normativt spørsmål – som et uavhengig fenomen koblet løs fra den sosiale praksis. Reformforslagene til Helset tar ikke utgangspunkt i de utenrikspolitiske institusjonene slik de konkret fremtrer for oss, men vurderes ut fra en uavhengig observatørposisjon, der institusjonene *tenkes* å være annerledes.⁴⁸ Et slikt *normativt* utgangspunkt er slett ikke uviktig eller uinteressant, men det gir oss lite ny kunnskap om hvordan spesifikke deler av politikken fungerer, og hvilke praksiser som dominerer disse områdene (Flyvbjerg 1991a). Følgelig bygget denne

kjennetegn er den enorme bredden i arkivgjennomgangen (Pharo, Jølstad & Skogrand 1996:257).

⁴⁶ Det er nærliggende å antyde en sammenheng mellom Eckhoffs *faglige* posisjon og en tilsvarende *politisk* posisjon på Stortinget, som jeg har kalt den *parlamentariske posisjonen*. Se mer i kap. 3.

⁴⁷ Dette innebar bla. oppmykning av taushetsplikten, oftere konsultasjon med Stortinget i plenum, forenkle adgangen til utenriksforvaltningens interne arbeidsdokumenter, og foreslå utenrikspolitiske ”hearings”.

⁴⁸ Flere eksempler på dette ser man i Helsets bok: ”De klassiske hensynene til rikets sikkerhets og forholdet til fremmede makter [...] er etter min oppfatning nærmest altomfattende klisjeer, som lett kan mistolkes” (Helset 1981:176) og ”Jeg skal nå ta for meg spørsmålet om demokrati og åpenhet i det hele tatt er mulig og ønskelig i utenrikksspørsmål” (Helset 1981:175)

litteraturen på et ganske tynt kildegrunnlag. Verken Eckhoff eller Helset fikk innsynsrett i komiteens arbeid med de sakene som ble studert.⁴⁹ Det er særlig to metodiske problemer knyttet til en slik manglende bruk av primærkilder. For det første ble denne litteraturen i for stor grad sentrert mot helt *unike* sikkerhetspolitiske saker under den kalde krigen. Den mer ordinære utenrikspolitiske beslutningspraksis ble dermed oversett.⁵⁰ For det andre ble en god del påstander lett spekulative.⁵¹

Utenom denne litteraturen er det få som har dekket komiteens virkemåte og praksis. Den *statsrettslige litteraturen* har kommentert komiteen kun i korte trekk: ”Denne komité har faktisk en betydelig innflytelse på ledelsen av landets utenrikspolitikk” (Castberg 1964:115), og den har en ”rådgivende [...] men meget stor innflytelse” (Andenæs 1998:294). Per Stavang (1998:143, 150), som er den eneste juristen innenfor dette miljøet som har interessert seg eksplisitt for Den utvidete, innrømmer at ”eg har vore sterkt i tvil om det er tilrådeleg å gjeve seg ut på ei vurdering av eit emne som vi kjenner så lite til”, slik at en trolig gjør ”rettast i å late spørsmålet om innverknaden til den utvida utanriksnemnda bli ståande utan noko eintydig svar”, ettersom komiteens innflytelse har variert i betydning fra sak til sak. Den juridiske litteraturen fanger derfor ikke opp Den utvidetes praksis som et *utenrikspolitisk* organ. Interessen rettes mot komiteens *rettslige plikt* til konsultasjon, og andre statsrettslige forhold som komiteens mandat og hvorvidt komiteens konsultasjonspraksis kan fungere som parlamentarisk kontroll (se Colban 1961; Castberg 1961; Sejersted 2002).

Fraværet av en egen litteratur om komiteen ble riktignok forsøkt utbedret gjennom historikerprosjektet *Norsk utenrikspolitikkes historie* på midten av 1990-tallet, der Den utvidete særlig ble fremhevet som en viktig arena for dannelsen av utenrikspolitisk konsensus. Dette gjaldt for både mellomkrigstiden og etterkrigstiden.⁵² Fure (1996:73)

⁴⁹ Etter å ha beskrevet de omstendelige prosedyrene som er laget for å få innsyn i disse sakene som krever skriftlig søknad med anbefaling fra professorer, nøyaktig redegjørelse for hensikten med arbeidet og med risikoen for å måtte klausulere hele avhandlingen, valgte Helset minste motstands vei, ved å bruke åpen informasjon, basert på lekkasjer i pressen (1981:11). Den lettere kryptiske begrunnelsen hans bygget på at selv om journalistiske kilder ofte er mindre pålitelige enn offentlige dokumenter, er det imidlertid vanlig i sikkerhetspolitiske saker ”at også offentlige dokumenter kan være upålitelige” (Helset 1981:11).

⁵⁰ Helset (1981:81) var riktignok klar over denne mangelen: ”Alle de tilfellene hvor nasjonalforsamlingen er fornøyd med informasjonstilgangen vil ikke komme offentligheten for øret.”

⁵¹ Av typen: ”Almenhetens holdninger har sikkert bidratt til å befeste hemmelighetskremmeriet” (Helset 1981:161).

⁵² Forfatternes tydeliggjøring av *Den utvidete* som skaper av utenrikspolitisk enighet ble trukket frem i flere bokanmeldelser av både dette og de andre bindene i bokserien: ”Forfatterne får fint frem hvordan det ikke bare fantes splittende faktorer, men også faktorer som – sterkere enn vi hittil har forstått – bidro til å skape omforente standpunkter og nasjonal konsensus. Ikke minst utenrikskomiteens [Den utvidete] rolle bør fremheves i denne sammenheng” (Njølstad 1998:623). I anmeldelsen av det neste bindet i serien (Tamnes 1997), uttalte Frøland (1998:632) følgende: ”Et inntrykk man sitter igjen med etter å ha

påpekte at komiteen i perioden 1920–40 bidro ”til å fremme en utstrakt grad av nasjonal konsensus innenfor sentrale felter av utenrikspolitikken”.⁵³ Sverdrup (1996:243), som dekket perioden 1945–49, fremhevet at til tross for at de viktigste utenrikspolitiske beslutningene ble truffet i regjeringen, var likevel et karakteristisk trekk ved behandlingen av de utenrikspolitiske spørsmål ”den vekt som ble lagt på å holde Stortingets utvidete utenriks- og konstitusjonskomité orientert”. At det likevel var de forfatterne som dekket perioden 1949–65 som sterkest fremhevet Den utvidete som et viktig utenrikspolitisk organ, er her viktig. Det ble blant annet påpekt at Stortinget hadde en ”betydelig innflytelse på utformingen av norsk utenrikspolitikk gjennom utenrikskomiteens sentrale rolle” (Eriksen & Pharo 1997:415). Grunnen til at dette er et viktig funn henger sammen med at det blant historikere og samfunnsvitere har vært god latin å si at Stortinget ’var gått i eksil’ som statsmakt i denne perioden, på grunn av Arbeiderpartiets sterke flertallsregjeringer helt frem til 1961 (Seip 1963; Christophersen 1973, Riste 1989:78). Selv om Eriksen & Pharo bidrar til å gi en rikere og mer mangfoldig beskrivelse av Den utvidetes rolle i det utenrikspolitiske beslutningssystemet enn hva som er gjort tidligere, teoretiserte de imidlertid i liten grad komiteens praksis. Komiteen ble primært brukt indirekte, som spennende og rikt kildemateriale.⁵⁴ Hovedmangelen ved deres analyse er knyttet til den teoretisk maktforståelsen som indirekte lå til grunn.⁵⁵ Følgende forklaring ble gitt på komiteens arbeid med å skape enighet:

De viktigste opposisjonelle gruppene slapp til i utenrikskomiteen, og hadde i de aller fleste spørsmål vesentlig innflytelse på den endelige utformingen av norske standpunkter. Dette førte også med seg til

lest Eriksen og Pharos framstilling av perioden 1949–65 er at Stortingets (utvidete) utenrikskomite hadde betydelig innflytelse. Kanskje er det selvfølgelig at dette vedvarte, men jeg får ikke noe begrunnet, avklarende svar via Tamnes framstilling.”

⁵³ Fure følger her opp Olav Ristes funn fra tidligere arbeider om mellomkrigstiden. Riste (1989:77) oppsummerer i en artikkel om norsk utenrikspolitikk i perioden at det særlig interessante er ”den sterke parlamentariske kontroll med norsk utanrikspolitikk, utøvd ikkje minst gjennom den utvida utanriks- og konstitusjonskomiteen”, der også ”ønsket om å heve utanrikspolitikken over partipolitikken, slik at Norge kunne tale med ei røyst i internasjonal samanheng, har kome til som ei ny motivering for ein etablert praksis” (Riste 1989:78). Merk at Riste prøvde å gi flere forklaringer på den sterke parlamentariske kontrollen av utenrikspolitikken i Norge. For det første fremhevet han Stortingets spesielt sterke stilling i norsk statsliv. For det andre mangelen på en etablert utenrikspolitisk ”policy-making” – tradisjon hos den utøvende makt. For det tredje fremhevet han et ofte brukt poeng, nemlig de svake mindretallsregjeringene i mellomkrigstiden (Riste 1989:77–79). Se mer i kap. 3.

⁵⁴ At komiteens stenografiske møtereferater var av uvurderlig betydning hadde allerede blitt fremhevet av Magne Skodvin i hans studie av Utenriksdepartementet i NATO-spørsmålet: ”Reint allment kan det seiast at ingen stad i heile det arkivmaterialet som er brukt for denne framstillinga, fins det så utførlege opplysningar som der” (Skodvin 1971:15)

⁵⁵ Knudsens (1997:73) beskrivelse og vurdering av komiteen er noenlunde lik, men dog noe mer mekanisk:

”Kommunikasjonen går begge veier. Stortingsrepresentantene blir orientert og får samtidig sjansen til å fortelle utenriksministeren hva de mener han bør gjøre [...] Ordningen gjør at regjeringen er åpen for en viss påvirkning, samtidig som en sprer ’privilegert informasjon’ til et fåtall sentrale politikere.”

dels meget skarp intern meningsutveksling. Den norske utenrikspolitiske prosessen var riktignok ikke åpen for det store publikum, men den var demokratisk i den forstand at nasjonalforsamlingen fikk delta aktivt i fastleggingen av politikken [...] I utenrikskomiteen ble regjeringens, departementenes og de tunge eksportnæringens standpunkter brynt mot de folkevalgte synspunkter og interesser, og der fikk idealisme, moralisme og distriktspregede synspunkter komme til uttrykk [...] Lange og regjeringen kunne ta fatt i dem, bearbeide dem og utnytte dem til å skape en overordnet utenrikspolitisk enighet (Eriksen & Pharo 1997:415).

Det er altså utenriksminister Lange som sikrer oppslutningen om de nasjonale interessene. Utenrikspolitisk konsensus blir et resultat av enkeltpersoners strategiske makt. Med en slik seipsk innfallsvinkel legger Eriksen & Pharo seg tett opp til den tradisjonelle hobbesianske maktanalyse som spør etter maktens ”hvem-hva-hvor”, der makt er knyttet til et suverent subjekt, det være seg en person eller organisasjon, som har den fulle besittelse, suverenitet og kontroll over situasjonen (Flyvbjerg 1991a:104). A påvirker B på en måte som står i motsats til Bs interesser og derigjennom får B til å gjøre noe han ellers ikke ville gjort. En slik analyse gir mening gitt at maktens ’hovedkvarter’ var lokalisert i utenriksministerens strategiske hånd. I tillegg til dette antyder Eriksen & Pharo også den organisasjonsmessige konteksten: ”Den åpne utenrikspolitiske beslutningsstrukturen og det felles verdigrunnlaget dannet basis for et betydelig samhold på tvers av saklig uenighet i enkeltsaker” (Eriksen & Pharo 1997:415). Dette er dessuten i tråd med den maktlitteraturen som vokste frem på 1970-tallet, der makten ikke bare var endimensjonal, men også todimensjonal, ettersom den virket via en organisasjon (Lukes 1974). Denne typen forklaring kan ha mye for seg, spesielt i situasjoner hvor tiden var svært begrenset og situasjonen ’frosset’. Som jeg skal vise senere, er det heller ingen tvil om at Den utvidete selv har vært en strategisk regissør av det utenrikspolitiske ordskifte. Imidlertid gir en slik analyse som kun vektlegger en slik strategisk makt, et begrenset inntrykk av hvordan makt produseres og spres i det utenrikspolitiske beslutningssystemet. For eksempel sier den lite om det faktum at kritiske medlemmer av komiteen modererte seg uten at noen uttrykk for vold eller makt ble utøvet fra utenriksministerens side, der vi har å gjøre med en situasjon hvor Bs interesser var et resultat av et system som virket på tvers av egeninteressen. Utenrikspolitiske handlinger skilr således igjennom uten sterk motstand. Et klassisk bidrag i maktlitteraturen fanger opp dette ved å fremheve maktens såkalte tredimensjonalitet: ”They accept their role in the existing order of things, either because they can see or imagine, no alternative to it, or because they see it as natural and unchangeable” (Lukes 1974:24). Eriksen & Pharo er inne på noe av dette når de nevner ’forholdet til utlandet’ og ’nasjonens interesser’ som

sentrale faktorer i arbeidet med å skape utenrikspolitisk enighet, men vurderer dem ikke som faktiske maktfaktorer i den utenrikspolitiske diskursen. Dette gjør det desto mer relevant med et bredere maktbegrep, som jeg mener fanges opp i diskursteorien.

2.2 Diskursteori⁵⁶

Det finnes en rekke forskjellige typer diskursanalyse, både lingvistiske, psykologiske, organisasjonsmessige og mer generelle samfunnsvitenskapelige tilnærminger. Det er altså behov for en viss avgrensning. Målet her er å presentere noen teoretiske begreper som gjør det mulig å studere konsensus ved hjelp av relasjonen mellom institusjon og diskurs, det vil si mellom Den utvidete og beslutningsprosedyrene i den utenrikspolitiske diskursen. Selv om diskursanalysen historisk springer ut av lingvistikken og er en tekstbasert analyseform, betyr ikke dette at man må holde seg konsekvent til lingvistikken. Gitt at man studerer mening gjennom språket og dets begreper, innebærer imidlertid ikke det at alt *er* tekst. Poenget til diskursanalytikeren er at det er umulig å studere mening utenfor språket og at alt derfor må leses *som* tekst (Weldes & Saco 1996:374; Larsen 1997:13). Det er derfor metodisk umulig å gripe den ikke-sosiale virkelighet direkte, uavhengig av representasjoner (Neumann 2001a:37). Der lingvisten studerer språkreglene for ett enkelt utsagn, er diskursanalytikeren interessert i de historiske mulighetsbetingelsene og formasjonsreglene for et enkelt utsagn; hva kan det tales om, hvordan tales det, hvem taler, hvilke sosiale praksiser aktiveres av et bestemt utsagn, og hvordan re-representeres disse utsagnene (Edkins 1999:46, Neumann 2001a:178; se Torfing 2002)?⁵⁷ Generelt kan man si at en analyseform av denne typen dreier seg om å studere ulike meningskategorier, nemlig de regler og praksiser for hva som kan sies og ikke sies, og hva som gjør at enkelte handlingsalternativer virker mer selvsagte for beslutningstakerne enn andre (Sirnes 1999:31; Neumann 2001a). Med en klar inspirasjon hentet fra Foucault (1972:49) kan man si at en diskurs er et system for frembringelse av et sett utsagn og praksiser som dikterer og former hva som er mulig og ikke mulig å si: ”practices that systematically form the objects of which they speak”. Ved å innskrive seg i institusjoner og fremstå som mer eller mindre normale, er diskurser

⁵⁶ Brukes her i en generell betydning av ordet. I andre sammenhenger blir ’diskursteori’ brukt eksplisitt om Laclau & Mouffes diskursanalytiske tilnærming (se Jørgensen & Philips 1999).

⁵⁷ For å bruke ’Saussurianske’ termer er det ikke *langue* (språkssystemet), men *parole* (språkbruken), som her er poenget.

virkelighetskonstituerende for sine bærere og har en viss grad av regularitet i et sett av sosiale relasjoner (Neumann 2001:177). Et slikt diskursbegrep forstås derfor ikke bare som en språklig uttalelse, men relaterer det dessuten til sosial praksis, ved at det rett og slett *er* produktivt. Diskurser skaper virkelighet ved at de ”contributing to the production, transformation, and reproduction of the objects of social life” (Fairclough 1992:41). Diskurser står derfor i et ’aktivt’ forhold til virkeligheten ved at de konstituerer objekter og subjekter etter et sett med spesifikke regler, og kan derfor ikke forstås uavhengig av den diskursive konteksten eller reduseres til andre nivåer av virkelighet (Milliken 1999:236). Det finnes følgelig ikke noe ontologisk privilegert utgangspunkt for å forstå ulike former for meningsdannelse, ettersom mening konstrueres i historisk spesifikke diskurser. Konsekvensen av dette er at ingen ting kan sies eller tenkes uavhengig av diskursen.⁵⁸ Subjektene innenfor en tilfeldig valgt diskurs vil derfor måtte forholde seg til utsagn som faller inn under diskursen. Diskursanalysen blir ofte nevnt som en overvinnelse av den samfunnsvitenskapelige diskusjonen om hvorvidt aktør eller struktur skal tillegges størst betydning, ved at de gjensidig konstitueres i diskursen (Doty 1997). Imidlertid er ikke dette et tema for denne oppgaven. Gitt at diskurser skaper representasjoner, posisjoner og subjektposisjoner som aktører kan fylle, som igjen kan virke tilbake på diskursen, antyder jeg likevel min posisjon. Antallet av representasjoner og posisjoner er imidlertid begrenset, og det er et forskningsspørsmål å finne ut av hvilke dette er, og hvilke virkninger de har på diskursen. Det trengs imidlertid en avklaring av det diskursbegrep som jeg bruker i oppgaven, og hvilke konsekvenser dette har for å studere utenrikspolitisk konsensus ved hjelp av relasjonen mellom Den utvidete og den utenrikspolitiske diskursen.⁵⁹ Tre forhold skal særlig nevnes.

For det første oppfatter jeg diskurs, på lik linje som Foucault, som ikke bare et system for frembringelse av et sett utsagn og semantisk innhold, men også som innskrevet i institusjonell praksis og med en viss grad av regularitet i et sett av sosiale

⁵⁸ Derfor er en diskurs både personlig og upersonlig på én og samme tid. På den ene siden objektiviserer og disiplinerer de individet på måter som overskrider selvbevisstheten, på den andre siden er de forståelsesmåter som individene selv kan bruke (Meyer 1999:21). Det blir derfor for enkelt å sammenlikne diskurser med ideologier, hvor individene passivt reproducerer en bestemt sosial struktur.

⁵⁹ Problemet med den tidlige Foucault er at diskursbegrepet vanskelig lar seg operasjonalisere for mer avgrensede studier (Neumann 2001a:130; Kaarhus 2002:32; Fairclough 1992:57). Diskursens konkrete praksiser blir vanskelig å gripe fordi både det tematiske og historiske sveip er enormt. Hvis man skulle sammenfatte Foucaults diskursanalyse må det være at den bestreber seg på å analysere selve prinsippene og reglene for hele den vestlige modernitets tenkning – selve diskursens produksjonsbetingelser (Bjerke 2002). Selv om Foucault var opptatt av institusjoner – må dette likevel forstås i vid forstand.

relasjoner (Neumann 2001b:18).⁶⁰ Diskurser har derfor en *materialitet* ettersom de ikke kun er bærere av meningsinnhold, men også er uløselig knyttet til bestemte former for hjelpemidler, atferdsformer, teknikker, praksiser og ulike institusjoner (Schaaning 1996:68; se også Laclau & Mouffe 1985:108).⁶¹ Spørsmålet vi bør stille oss, er derfor hvordan diskurser konstrueres, under hvilke betingelser og hvordan disse former vår virkelighet som går utover det rent språklige (Kaarhus 2001:27). For å knytte dette poenget metodisk til min oppgave bør det nevnes at jeg velger å studere Den utvidete som en materialisering av internasjonale beslutningspraksiser i Norge.

For det andre er det diskursbegrepet jeg benytter, nært knyttet sammen med *praksis*. Diskurser er alltid virksomme og produktive. Selv om diskurser består av tegn, uttrykk og utsagn *gjør* de noe mer enn å uttrykke meningsbetydninger og representere ting: “It is this ‘more’ that we must reveal and describe” (Foucault 1972:49). Ved at konsensus er en konstituerende handlingsbetingelse for utenrikspolitisk handling, kan det samtidig oppfattes som en *diskursiv praksis*. Vi kan si at diskursive praksiser “rules that are immanent in a practice, and define it in its specificity” (Foucault 1972:46).⁶² Ettersom praksiser alltid er en del av diskurser og gjør at spesifikke meningsmønstre oppstår, kan de heller aldri bli essensialisert (Doty 1997:377). Imidlertid produserer og reproducerer ikke diskurser praksiser på verken mekaniske eller instrumentelle måter, ettersom praksiser aldri virker fullt ut determinerende eller kan spores tilbake til enkeltindivider. Selv om bestemte praksiser bidrar til å stabilisere bestemte sosiale mønstre, er de likevel prinsipielt sett alltid desentrerte og i fluks. Dette gjør det til en forskningsoppgave å

Hans historiske analyser tok for seg samfunnsinstitusjoner som etablerte det moderne samfunn, ikke konkrete organisasjoner som sådan.

⁶⁰ Med en slik tilnærming unngår man dessuten den klassiske dikotomien mellom idé-materie; mellom en materiell virkelighet utenfor diskursen og en idébasert diskurs (Laclau & Mouffe 1985:108).

⁶¹ Skillet mellom diskursens materialitet og det ikke-diskursive åpner opp en rekke problemer jeg ikke her har anledning til å drøfte. I følge Foucault iscenesetter diskurser materielle størrelser på den ene siden, mens språket har en iboende materialitet på den annen side. Skillet mellom diskurs versus ikke-diskurs blir dermed uklart (se Schaaning 1996:73). Imidlertid er det liten tvil om at Foucault tenkte seg et skille mellom diskurs og en annen virkelighet utenfor. Poenget hans var at en tilfeldig valgt diskurs ikke hadde noe enkelt kausalt forhold til andre politiske praksiser, men at de gjensidig konstituerte hverandre (Edkins 1999:48).

⁶² Begrepet *diskursiv praksis* er hentet fra den tidlige Foucaults studie *The Archaeology of Knowledge* (1972). Dette arbeidet har en sterk strukturalistisk tapning (for en kritikk, se Rorty 1986). Her skilles det mellom tre ulike nivåer, selv om sammenhengen flere steder virker uklar: [1] Diskursive formasjoner [2] Diskurser og [3] diskursiv praksis. Førstnevnte er selve makro-konseptet og bestemmer selve grunnreglene for fordeling og spredning av utsagn (Bjerke 2002). Denne endres sjelden. Diskurs derimot er en enhet av utsagn skapt innenfor en diskursiv formasjon, mens diskursiv praksis dreier seg om hvordan diskurser projiseres i samfunnet, og hvilke sosiale effekter som skapes (Fairclough 1992:39-49; Larsen 1997:15-18; Kaarhus 2001). Analogt til internasjonal politikk kan vi tenke oss det moderne europeiske statssystemet som en diskursiv formasjon, mens diplomatiet er en avgrenset diskurs hvor konsensus er en diskursiv praksis. Foucault beveget seg imidlertid vekk fra dette prosjektet gjennom sine *genealogiske* studier på slutten av 1970-tallet, med en klart sterkere fokus på institusjonelle praksiser (galskap, fengsel, seksualitet osv.).

spørre seg hvordan de ble til, hvordan de er blitt holdt oppe, og hvilke effekter denne stabiliteten produserer. Ikke minst gjelder dette hvilke praksiser som marginaliseres og ekskluderes (Doty 1997:379). For denne oppgaven sin del blir det derfor et metodisk poeng å finne en tilnærming hvor man kan studere konsensus som diskursiv praksis, og ikke som en 'naturlig' systemeffekt av de rådende maktforhold i det internasjonale system av stater. Et inntak for å gjøre dette er å spore de ulike beslutningspraksiser som skapes innenfor både internasjonal og nasjonal diskurs, og se hvordan disse kolliderer. Dette gjør det mulig å studere aktører og praksiser, verken som tidløse subjekter eller universelle rasjonaliteter, men som diskurstilknyttede posisjoner og fenomener. Et viktig poeng her er at komitémedlemmene i Den utvidete ikke bare gikk inn en 'institusjonell rolle', men at de i større grad enn andre parlamentarikere aksepterte de utenrikspolitiske spilleregler enn Stortinget ellers. Dette leder meg over til det siste poenget mitt, som er at makt alltid er en integrert del av kampen som er knyttet til opprettholdelsen av spesifikke praksiser (Edkins 1999:54; Laclau & Mouffe 1985).

For det tredje: Gitt Foucaults utgangspunkt i at *makt* produserer det sosiale, understrekes det samtidig at diskurser alltid vil være gjennomsyret av makt: "The relations of power cannot themselves be established, consolidated nor implemented without the production, accumulation, circulation and functioning of discourse" (Foucault 1980:93).⁶³ Selv om Foucault ikke hadde noen 'teori' om makt i tradisjonell forstand, var han likevel opptatt av to forhold ved makten; hvordan den fremtrer, og hvilke effekter denne type makt produserer (Smart 1985:77). Han var derfor ikke interessert i sentralistiske og formalistiske (juridiske) aspekter ved makten, men dens teknikker og hvordan disse var knyttet til bestemte sett med institusjoner og praksiser. Målet, mente Foucault, var å studere ulike former for makt fra det laveste nivå ("analytics of power", "micro-physics of power"), og hvordan ulike relasjoner for makt/kunnskap gjorde det mulig å disiplinere det enkelte individ og dets kropp (Foucault 1980:100, 1980b:82; Gordon 1991:3; se også Sandmo 1999:81). Makt er verken et privilegium, en tilstand eller noe man 'eier', men en strategi uten subjekt (Hoy

⁶³ I en annen sammenheng påpekte han at: "Power is everywhere, not because it embraces everything, but because it comes from everywhere" (Foucault 1978:93). Et slikt altomfattende syn på makt som gjør ideen om 'frigjøring' ikke bare vanskelig, men nærmest umulig, har avstedkommet en rekke kritiske innvendinger (se Hoy (ed.) 1986). Dette betyr imidlertid ikke at en diskurs vil virke totalt dominerende, men snarere være knyttet til en historisk spesifikk maktkonstellasjon.

1986:134). Ut ifra et slikt perspektiv blir makten å forstå som produktiv og skapende fra "multiple points of its exercise", og ikke nødvendigvis som begrensende (Dean 1994:155). Det er derfor ikke nok å spørre seg: "Who then has power and what has he in mind? What is the aim of someone who possesses power?" (Foucault 1980:97). Snarere enn å lokalisere makten her og der i beslutningstakeres intensjoner, interesser, strategier og dominans over andre, bør man ifølge Foucault fokusere på "the network of power" som "subject our bodies, govern our gestures, dictate our behaviours" (Foucault 1980:97; se Hoy 1986:128). Denne såkalte diskursive makten kan derfor ikke analyseres kausalt med bakgrunn i subjektiv intensjonalitet, men snarere 'multikausalt', og må rettes mot en forståelse av hva som får menneskene til å oppføre seg på helt bestemte og 'normale' måter (Sandmo 1999:85).⁶⁴ Makten er skapende, og bør studeres slik den faktisk utøves og virker i historisk praksis: "[T]he new methods of power whose operation is not ensured by right but by technique, not by law but by normalization, not by punishment but by control" (Foucault 1980b:89).⁶⁵ Selv om Foucaults maktbegrep var knyttet til det moderne individ og ikke til enkeltinstitusjoner, slik det er i mitt tilfelle, mener jeg likevel at noen av de sentrale poengene ved hans tilnærming til studiet av makt har en klar overføringsverdi til min studie.⁶⁶ Jeg skal kort vise hvordan.

Selv om Foucault i sine maktstudier har funnet ut at maktforhold er dynamiske i den forstand at stabile maktrelasjoner til enhver tid kan transformeres til antagonistiske konfrontasjoner og omvendt, ga han samtidig et svært viktig bidrag for å studere maktens normalitet og dens 'usynlige' virkninger. En slik forståelse knytter an til Max Webers (1978) utsagn om at all form for varig og stabil makt må fremstå som legitim, ved å rettfærdiggjøre seg selv. Makten virker derfor effektivt først når den fremstår som naturgitt og selvfølgelig (Bourdieu 1991).

⁶⁴ Foucaults anstøtsstein var både det tradisjonelle juridisk-formale maktbegrep, som var bundet til den suverene stats maktkapabiliteter, og det marxistiske maktbegrepet som så staten som maktapparat, gjerne som redskap for visse samfunnsgrupper (Sandmo 1999:86).

⁶⁵ Når Foucault på denne måten fokuserte særlig på *hvordan* makt produseres og virker, skyldes ikke dette at han blankt overser spørsmål om hvem, hva og hvorfor, men at han mente at det var blitt forsømt tidligere (Flyvbjerg 1991:107). I sammenheng med studiene av straff påpekte Foucault (1991:75, org.uth.) dette: "In this piece of research on the prisons, as in my other earlier work, the target of analysis wasn't 'institutions', 'theories' or 'ideology', but *practices* – with the aim of grasping the conditions which make these acceptable at a given moment [...] practices being understood here as places where what is said and what is done".

⁶⁶ Foucault interesserte seg for hvordan ulike former for kunnskap, knyttet til institusjoner og situasjoner trengte dypt inn i menneskenes tilværelse, ved å gripe kroppen, sjelen og psyken. Foucault forsto makt i en mye bredere betydning enn 'statsmakt'. Han brukte termen 'governmentality', som i sin alminnelighet betyr 'the conduct of conduct' (Gordon 1991:2). Oversatt til norsk kan vi snakke om 'regjering', men i en bredere betydning av ordet enn regjering forstått som politisk

Betydningen av dette forsterkes når man vet at fordi konfrontasjoner som regel er mer synlige enn stabile makterelasjoner er de samtidig mer iøynefallende objekter for forskning. Problemet er imidlertid at utenrikspolitikken i høyere grad preges av stabilitet enn ved antagonistiske konfrontasjoner, og at konflikt aktivt søkes unngått. Det er slike spesifikke makterelasjoner som sletter sine spor, som gjør det til en sentral forskningsoppgave å spore den utøvelsen av makt som konstruerer slike meningssammenhenger, hvor det relative gjøres absolutt, og hvor det kaotiske og flytende terreng fremstår som en ordnet og mer eller mindre frosset struktur (Dyrberg, Hansen & Torfing 2000:322). Laclau & Mouffe (1985:110) beskriver denne normaliseringsprosessen som en overgang fra 'elementer' til 'monumenter', ved at elementenes flertydighet reduseres til entydighet. I den sammenheng snakker Laclau (1990:60) om 'objekter'. Dette beskriver en situasjon hvor maktsporene er blitt borte, og man har glemt at verden er politisk konstruert. Sagt med Laclaus (1990:160) egne ord har man da nådd en 'sosial' situasjon som har tatt over for det 'politiske'. I en slik tilstand vil diskursens representasjoner ikke være i synlig konflikt med hverandre, fordi en enkelt representasjon utøver et hegemoni ved at alternative representasjoner blir holdt nede. Forskningsoppgaven bør derfor være todelt; på den ene siden en fokusering på hvordan de normale praksisene opprettholdes, og på den andre siden et fokus på hvordan disse normale forholdene bryter sammen og de politiske aspektene ved de sosiale relasjonene igjen blir gjort synlig. Man bør altså ha et fokus rettet mot at fenomener som virker upolitiske, likevel har en politisk signifikans, ettersom de gir muligheter for innsyn i gjemte kontroll- og normaliseringsdimensjoner (Shapiro 1981:225). Den metodiske forutsetningen som blir lagt til grunn her, er at Den utvidete ikke i seg selv blir stilt i sentrum for analysen, men institusjonen i samspill med den utenrikspolitiske diskursen for øvrig. Et slikt utgangspunkt kan imidlertid medføre en fallgrube ved at man står i fare for å overfokusere på de maktmekanismer som bidrar til å holde institusjonen oppe, og ikke de diskursive praksiser som sådan. Foucault fremhevet spesielt dette (1982:222, min kursivering): "The fundamental point of anchorage of the relationships [power relations], even if they are embodied and chrystallized in an institution is to be found *outside* the institution". For å få til dette skal jeg forsøke å vise hvordan komiteens praksis på den

ene siden følger noen typiske utenrikspolitiske spilleregler som blir påvirket av internasjonale beslutningspraksiser, og på den annen side fremheve komiteens reproduserende og skapende rolle.

Jeg skal oppsummere denne gjennomgangen av den teorien som ligger til grunn for oppgaven ved å fremheve kun tre hovedpoenger. For det første eksisterer det lite litteratur om Den utvidete. Spesielt gjelder dette dens oppgave med å skape og opprettholde konsensus. For det andre mener jeg at enkelte sentrale bidrag i diskurslitteraturen, i første rekke Foucault, gjør det mulig å studere den makten som bidrar til å avpolitisere utenrikspolitikken og dermed opprettholde konsensus. Ikke minst gjelder dette koblingen mellom Den utvidete og de internasjonale beslutningsprosedyrene. For det tredje, og til slutt, skal jeg forsvare mitt teoretiske ståsted ved å presentere en noe forenklet kontrastering mellom to moderne politiske retninger; en normativ rettet mot universelle verdier og en realistisk rettet mot praksis. Innenfor moderne politisk teori er disse retningene representert gjennom Habermas og Foucault, som begge er politiske tenkere, og som er opptatt av rasjonalitet og makt, men på hver sin måte (Hoy 1994). Habermas er blitt kalt ”fornufts-utopist” (Rorty 1989:68) ettersom han orienterer seg mot den kommunikative rasjonalitetens universelle ideal, uten å interessere seg for selve maktstrategiene. Til tross for at Habermas har svært mye å bidra med hva angår diskusjonen av politiske og normative idealer, bidrar hans modernitetsanalyse, ut ifra mitt syn, til å avlede oppmerksomheten vekk fra helt avgjørende maktforhold. Habermas har ikke noe godt egnet maktbegrep for å studere politiske prosesser. Dessuten bidrar ikke hans normative analyser til å gi svar på når og hvordan konsensus bryter sammen – kun hvordan den holdes oppe. Motsatt Habermas vil jeg hevde at Foucault er mer relevant for den type studie jeg har valgt. Habermas (1987:253) har i en lettere retorisk vending omtalt Foucault som ”maktkyniker”, fordi han på den ene side er svak med overordnede idealer og formalrasjonalitet, men på den annen side har en svært velutviklet forståelse av realpolitikk og ’realrasjonalitet’. Hos Foucault forstås alltid rasjonalitet og handling i en spesifikk historisk kontekst, som definerer horisonten for mulige handlingsalternativer. Interessen er ikke rettet mot fiktive idealer, men mot den konkrete kampen mellom forskjellige grupper og kollektiver

som har forskjellig oppfatning av tingenes tilstand, og hvordan verdier og idelaer praktiseres i faktisk politisk handling og institusjoner. Foucault & Chomsky (1974:171) har i den anledning hevdet at målet for forskningen bør være "[t]o criticize the working of institutions which appear to be both neutral and independent". I motsetning til Habermas blir derfor ikke konsensus, men motstand og kamp det mest solide avtrykk av frihetens praksis (Flyvbjerg 1991b:392). Konsensus muliggjøres ikke av herredømmefrihet, men av ulike former for multikausale maktkonstellasjoner. På denne måten kan konkrete og historiske analyser åpne opp for andre handlingsalternativer, ved å avdekke grensen for en gitt situasjon og samtidig vise at denne grensen ikke er forbundet med absolutt historisk nødvendighet. Det er dette jeg skal konkretisere i de to påfølgende kapitlene.

Kapittel 3 Forløperne til Den utvidete: 1917–23

3.1 Innledning

Måten man etablerte en konsulterende utenrikskomité på i Norge, først *spesialkomiteen for utenrikske anliggender* i 1917, dernest *utenrikskomiteen* i 1922 og til slutt *den utvidete konstitusjons- og utenrikskomité* i 1923, er spesiell. I motsetning til de nordiske nabostater kom initiativet fra regjeringen, og ikke parlamentet. I både Danmark og Sverige var det de liberale og sosialdemokratiske opposisjonspartiene som hadde fremmet tilsvarende forslag.⁶⁷ I større grad enn i nabolandene ble opprettelsen av spesialkomiteen i 1917 sett på som et effektivt 'enighetsinstrument' for regjeringen. Det var ikke tenkt som et organ Stortinget kunne ta i bruk for å styrke den direkte utenrikspolitiske kontrollen av regjeringen (Brusewitz 1933b:188). Derfor hadde dannelsen av Den utvidete i Norge en relativt svak kobling og dessuten få referanser til det internasjonale arbeidet med å demokratisere det utenrikspolitiske beslutningsapparatet.⁶⁸ Tatt i betraktning at man her til lands ikke hadde noen lang tradisjon for å føre en selvstendig utenrikspolitikk, hadde man derfor heller ingen erfaring med å *behandle* utenrikspolitiske saker. Det var derfor ikke veldig overraskende at det kom til å oppstå sterke motsetninger i den utenrikspolitiske diskursen da spesialkomiteen ble opprettet i 1917. Gitt at Norge som selvstendig stat var blitt en del av det internasjonale statssystemet, følte regjeringen et sterkt behov for å følge spilleregler som liknet andre staters beslutningsprosedyrer. Poenget var at regjeringen ønsket et organ på Stortinget som kunne behandle utenrikspolitiske saker både effektivt og hemmelig. Regjeringens utfordring besto i å behandle denne typen saker både varsomt og hemmelig, men likevel ikke bryte med norsk diskurs, hvor beslutningsprosedyrene var dypt forankret i prinsipper om *åpenhet* og

⁶⁷ For ordningen i Sverige se Brusewitz (1922, 1933b); Lönnroth (1959); Birnbaum (1965, 1973). For Danmark se Brusewitz (1933b); Munch (1949); Bjøl (1966); Sjøqvist (1980); Svensson (1988).

⁶⁸ Fremst i rekken av disse reformbevegelsene sto den britiske masseorganisasjonen *Union of Democratic Control* (se Swanwick 1924; Craig 1953; Mayer 1959; Swartz 1971). Denne unike tverrpolitiske gruppen som ble stiftet like etter at krigen startet i 1914, besto av politikere fra både de liberale og Labour (Arthur Ponsonby, Ramsay MacDonald, Charles Trevelyan, Philip Snowden) og dessuten akademikere som Norman Angell, John Hobson, Bertrand Russell, i tillegg E.D. Morell. Organisasjonen fikk avleggere i en rekke europeiske stater, men ikke i Norge. Det ble imidlertid gjort et forsøk på å etablere en slik avdeling. Den senere utenriksminister Halvdan Koht var en nøkkelfigur i dette mislykkete forsøk. Om hvordan dette forsøkte startet opp skriver Koht (1964:38–39): "Tilstøytten til dette arbeidet kom frå utlandet. Engelskmennene var dei første som gikk i gang med å planlegge institusjonar som skulle hindre at krig såleis uforvarande skulle bli sleppt laus på folk. Britiske politikarar [...] fekk straks etter krigsutbrottet skipa Union of Democratic Control med Lord James Bryce til formann, med krav om å gjera ende på sjølvrådet til ministrane [...] alt dette arbeidet sat eg her hemie og følgde i varm medhug etter kvart som eg på ulike vegar fekk kunnskap om det. Og eg ønskte at vi i Norge måtte komma med i det [...] Tilstøytten til at eg kom til å gå i gang med saka, kom frå ei dame i Ålesund [telegrafistinne] [...] No skreiv ho til meg i november 1914 og fortalde om det ho hadde hørt frå England om 'the Union of Democratic Control' og at dei ønskte at dei kunne få eit søsterselskap i Norge".

konstitusjonalisme. Problemet var todelt. For det første hadde ikke Stortinget etablert et eget utenrikspolitisk beslutningssystem med regulære praksiser. For det andre var Norge relativt sterkt isolert fra den internasjonale diskursen, og manglet et sett med utenrikspolitiske spilleregler som var tilpasset de internasjonale beslutningsprosedyrer. Dermed var det heller ingen spesifikke praksiser som kunne opprettholde utenrikspolitisk konsensus over tid. Etableringen av specialkomiteen i 1917 var et forsøk fra regjeringens side for å gjøre noe med dette. Ordningen vekket mye kritikk og misnøye blant de fleste parlamentarikerne på Stortinget, men klarte likevel å fungere noenlunde effektivt. Hva angår synet på komiteen, gikk det et tydelig skille mellom komitémedlemmene og resten av stortingsrepresentantene. Denne konflikten er en god indikator på motsetningen mellom internasjonal og norsk diskurs. Dette forteller hvordan det ble skapt en ny motsetning i norsk utenrikspolitisk diskurs som gikk mellom de som mente at utenrikspolitiske saker måtte behandles likt som de innenrikspolitiske (den innenrikspolitiske representasjon), og de som mente at de førstnevnte saker måtte behandles på en helt spesiell måte (den utenrikspolitiske representasjon).

Resten av kapitlet er organisert i tre deler; først en gjennomgang av den institusjonelle utvikling fra specialkomiteen via utenrikskomiteen til Den utvidete, dernest en beskrivelse av debatten som fulgte i kjølvannet av komiteens opprettelse, og til slutt en gjennomgang av noen eksempler på hvordan komiteen muliggjorde konsensusdannelse.

3.2 Det historiske og institusjonelle forløpet

3.2.1 Forhistorien

Selv om gjennombruddet med parlamentarismen på slutten av 1800-tallet hadde gitt Stortinget et større maktgrunnlag innenrikspolitisk, skulle det gå en god del år før en tilsvarende demokratiseringsprosess slo til i behandlingen av de utenrikspolitiske saker. Opphevelsen av unionen med Sverige i 1905 – som hadde blitt utløst av en utenrikspolitisk sak, nemlig konsulatsaken – innebar likevel ikke noe skifte i så måte. Det var derfor i en formell betydning at Stortinget fikk mer direkte innflytelse på behandlingen av de utenrikspolitiske saker:

Stortingsbeslutningen 7. juni 1905 fikk den umiddelbare følge at Grunnlovens regler om konstitusjonell kontroll fikk full og uinnskrenket virkning for de utenrikske saker. Men bortsett fra dette ble bruddet

i den interne utvikling ikke så skarpt som man på forhånd skulle ha ventet. Forfatningens system slepte ennå på en historisk arv som i overgangøyeblikket kunne føles som en hemning. I enkelte henseender hadde regjeringen statsrettslig hjemmel for å opptre med stor selvstendighet i spørsmål som angikk rikets forhold til fremmede makter. Dertil kom innarbeidet praksis og tradisjonell tenkemåte (Omang 1964:75).

Når Omang brukte betegnelsene 'innarbeidet praksis' og 'tradisjonell tenkemåte', siktet han til Norges erfaring med behandlingen av de utenrikspolitiske sakene under unionen med Sverige i perioden 1814–1905. I motsetning til Norge hadde Sverige som tidligere europeisk stormakt en lang adelig og diplomatisk tradisjon å bygge videre på. I Norge passet det dårlig med et diplomati som var et "samfund for sig, som i det høieste søger omgang med et åndbeslegtet udvalg af den såkaldte societet" (Sigurd Ibsen referert i Omang 1954:72). Landet manglet ikke bare en selvstendig og enhetlig utenriksetat, men også den sosiale eliten som kunne holde en slik diplomatisk praksis oppe (Neumann 2001b). Mangelen på en selvstendig utenrikspolitisk tradisjon førte imidlertid ikke til at Norge brøt båndene fullstendig til det som den gang var normal diplomatisk praksis. Snarere tvert imot forsøkte landets nye utenrikspolitiske elite i årene etter 1905 å organisere et utenrikspolitisk apparat på lik linje som det diplomatiske systemet i Europa. Oppfatningen var at Norge som suveren stat ikke hadde noe annet valg enn å følge den erfaringen man hadde fra det utenrikspolitiske samarbeidet med svenskene. Ansvar for utenrikspolitikken ble således ikke lagt i Stortingets suverene hender, men i regjeringens. At Stortinget ikke ble dratt inn i behandlingen av utenrikspolitiske saker skyldtes dessuten dets egen motvilje mot å søke innflytelse i behandlingen av utenrikspolitiske saker. Dette virker overraskende tatt i betraktning at Utenriksdepartementet brukte lang tid på å etablere sin egen ekspertise og bygge opp sin interne organisasjonsstruktur i årene etter unionsoppløsningen med Sverige i 1905 (Fure 1996; Omang 1955). Selv om det fantes sporadiske ideer om å demokratisere utenrikspolitikken,⁶⁹ var det til dels liten interesse å spore på Stortinget for å etablere en egen utenrikskomité. Det fantes svært få parlamentarikere med utenrikspolitisk kunnskap og erfaring. Naturlig nok ble 'utenrikspolitikk' i disse årene derfor innskrevet i den innenrikspolitiske diskursen, ved at de utenrikspolitiske langt fra dreide seg om Norges plassering i det internasjonale

⁶⁹ Et godt eksempel på dette er den senere utenriksminister Halvdan Koht og juristen Mikael Lie (1916:3, 9), som i en artikkel til "International congress for the study of the principles of a durable peace" i Bern hevdet at: "The freedom of nations shall never be secure until democracy has asserted itself in foreign affairs", og konkluderte med at "the practical conclusion of the program of parliamentary control is the creating, in each country, of a permanent parliamentary

statssystemet – men i stedet omhandlet budsjettspørsmål, ofte i form av bevilgninger til utenriktjenesten. Utenrikspolitiske saker ble derfor behandlet sporadisk etter bestemte saksfelt og ikke nødvendigvis sett i sammenheng. For eksempel ble budsjettsaker og konstitusjonelle spørsmål behandlet av *konstitusjonskomiteen*, mens kontrollen av regjeringen ble sikret av *protokollkomiteen*. Dessuten hadde man gjennom en grunnlovsendring i 1911 sørget for å opprette en såkalt *9-mannskomiteé*, som virket på siden av den ordinære protokollkomiteen. Etter forandring av § 75f kunne denne kontrollere hemmeligholdte protokoller fra møter i statsråd (Innst.S.nr.46, 1910; S.tid. 1911:492-509).⁷⁰ 'Utenrikspolitikk' ble likestilt med 'krigspolitikk' og var noe Norge skulle holde seg langt unna. Det er dette som var ment i Bjørnsons slagord fra en avisartikkel i 1896 om 'ingen utenrikspolitikk å ha', som siden ble tatt opp av Norges første utenriksminister Jørgen Løvland (S.tid 1905–06:46; Omang 1964:72–73; Danielsen 1964:293). Denne relativt svake involveringen fra Stortingets side i behandlingen av de utenrikspolitiske sakene gjorde at norsk utenrikspolitikk i årene etter 1905 ble sterkt farget av den allmenne tankeverden som hadde behersket diplomatiet i unionstiden: overdreven hemmelighetsfullhet, angst for lekkasjer om statshemmeligheter, og lite meddelsomhet overfor både storting og offentlighet:

Det som er et særkjenne for Løvlands tid, er at arven fra kabinettstyrets sager fremdeles var levende, også når det var tale om diplomatisk hemmelighetsfullhet. Rene form- og etikettespørsmål ble statene imellom behandlet med en delikatesse som en følgende – mer 'demokratisk' og slurvet tidsalder – ofte har mindre lett for å forstå. De norske diplomater som hadde gjennomgått den svenske skolen, hadde dessuten 'lite syn for at utenrikspolitikken også har en side innad mot 'folket' – eller Stortinget' (Omang 1964:75).

Det virker imidlertid logisk å anta at den utenrikspolitiske eliten med Løvland i spissen gjorde dette høyst motvillig.⁷¹ Løvland møtte en ny verden da han ble utenriksminister. Han ble ikke hentet inn fra embetsverket, men kom fra parlamentarikernes egne rekker. Situasjonen virker likevel logisk. Som utenriksminister beveget Løvland seg fra den nasjonale til den internasjonale diskurs. Dette kom tydelig frem i den tre dager lange stortingsdebatten om utenriksbudsjettet i 1906, der motsetningene gikk på de

committee on foreign affairs, which has the right to take knowledge of all negotiations and decisions of the government in this domain. Such a committee must represent all the chief parties of the nation" (org.uth.).

⁷⁰ Pga. Odelstingets kritikk mot en slik "fin" komité, som besto av bla. partilederne og stortingspresidenten, endret man reglementet i 1913, slik at medlemmene i protokollkomiteen og 9-mannskomiteen var identiske (Innst.S.nr.166, 1933:30; Hambro 1922:30; Stavang 1999:298)

⁷¹ Ti år senere, under arbeidet med å danne en norsk avdeling for *Central Organisation for Durable Peace* som ble stiftet av 14 land i Haag 1915, kjempet Løvland sammen med bla. Halvdan Koht og Christian L. Lange for følgende krav:

utenrikspolitiske beslutningsprosedyrer fremfor selve grunnsprinsippene i norsk utenrikspolitikk (S.tid. 1906:933–1102). I debatten som særlig gikk på delingen mellom konsulat- og diplomattjenester, rettet flere parlamentarikerne angrep mot diplomatiet som sådan, for ”man tjener ikke folkets sande velfærd med den politikk, som gaar ut paa at drive allehaande rænkespil i mørke, skjult, og hvor regjeringen skal have lov til at tumle med dette uden at nationalforsamlingen og almenheden skal faa vide, hva der er hændt” (Eriksen i S.tid. 1905–06:1098).⁷²

Det konstitusjonelle utgangspunktet i 1905 var at Stortinget skulle *kontrollere* regjeringens styring av utenrikspolitikken i etterkant, men *praksis* ble likevel en annen. Stortingets innblanding i de utenrikspolitiske sakene gikk gjennom direkte *drøftelser* med regjeringen. Dette samarbeidet bestod i at regjeringen konsulterte viktige utenrikspolitiske saker med Stortingets presidentskap og partienes ledende menn. En slik praksis forekom både i 1905 og årene etter.⁷³ Det skulle riktignok ta lang tid før denne form for samarbeid utviklet seg til noe i retning av en fast institusjon. Problemet med denne praksisen var at den virket fremmed i det norske politiske miljøet, ettersom det lå utenfor den norske forfatningen å skape en slik institusjon (Brusewitz 1933b:154). Gjennom unionen med Sverige hadde Norge blitt kjent med svenskenes eldre samarbeid mellom konge, rådmenn og Riksdag i utenrikspolitiske saker gjennom det såkalte *hemliga utskottet* ⁷⁴. Innenfor norsk politisk kontekst var det i stedet mer nærliggende å tenke seg et parlamentarisk utenriksorgan som hadde en demokratisk kontrolloppgave overfor regjeringen – ikke bare konsulterende.

⁷² Utenrikspolitikken må være under de enkelte nasjonale parlamenters virksomme kontroll” (Koht 1964:41). Dessuten satt Løvland som medlem av Nobelkomiteen hvor referenten for tildeling var det ’internasjonale samfunn’ og ikke stater.

⁷³ Løvland var enig i at diplomatiet hadde skiftet karakter, fra kabinettpolitikk til mer åpne former, men som utenriksminister mente han at det var det nødvendig med saksforberedende organer i utenrikspolitikken: ”Man maa derfor ikke under sin kritikk over diplomatiet glemme, at endnu ialfald hører denne indretning til noget af det aller vigtigste, det som spiller den største rolle for ethvert selvstændigt folk. En forsømmelse eller en svækkelse af denne virksomhed paa de punkter, hvor den er paakrævet, der, hvor man maa have den, kan have vidtrækkende følger og medføre mange uleiligheder i mange forhold” (Løvland i S.tid.1905–06:1005). Man kunne altså ikke avskrive diplomatiet som sådan.

⁷³ Under behandlingen av integritetstraktaten (se Omang 1964:76–79; Berg 1995:71–91; Salmon 1993) i 1908, tok Løvland bla. kontakt med to medlemmer av Stortingets presidentskap, Gunnar Knudsen og Carl Berner, for å få kjennskap til deres synspunkter. Dekkende kilder for denne kontakten mellom storting og regjering er imidlertid relativt begrenset, og kan ha vært livligere enn det har latt seg dokumentere etterpå (Oman 1964:79).

⁷⁴ Ordningen var en del av den svenske Grunnloven av 1809, som kongen krevde nedsatt for å drøfte utenrikspolitiske saker med et utvalg parlamentarikere under strengt hemmelighold. Hensikten med dette var å skaffe riksdagen en viss mulighet for kontroll over utenrikspolitikken og samtidig gi kongen anledning til å komme i kontakt med den offentlige opinion (Colban 1961:9). Det hadde riktignok ingen beslutningsmyndighet og skulle bare avgi uttalelser til Kongen om spørsmål som han selv forela dem. Etter 1853 ble utskottet ikke innkalt under en eneste riksdag, før det ble vakt til live igjen under de unionelle krisene de siste årene før 1905, og ikke minst under den første verdenskrigen. I 1916 var det kalt sammen hele 22 ganger, og i 1917 hadde det 23 møter (se Brusewitz 1933a:145).

Ønske om å opprette et mer varig parlamentarisk konsulterende organ i utenrikspolitiske saker kom derfor ikke som et krav fra Stortinget, men fra *regjeringen*. Det var i første rekke snakk om en drøftende og *konsulterende* ordning.⁷⁵ De voksende interesseløstetningene under den første verdenskrigen, mellom det nøytrale Norge på den ene siden og de krigførende makter på den annen side, i første rekke England og Tyskland, presset venstreregjeringen – med statsminister Gunnar Knudsen og utenriksminister Nils Ihlen i spissen – til å konsultere Stortingets presidentskap og lederne for partigruppene jevnlig utover høsten 1916. Et slikt behov for mer fortrolig kontakt mellom statsmaktene kom allikevel ikke bare som et resultat av økt utenrikspolitisk press *utenfra*, men også som et krav *innenfra*. Regjeringen hadde nemlig under krigsårene blitt sterkt kritisert for sitt ”utidige hemmelighetskremmeri”, særlig fra opposisjonspolitikere, og ikke minst fra pressen.⁷⁶ I denne situasjonen ble det spesielt viktig for regjeringen å ha en åpning for å kunne komme i kontakt med Stortinget raskt, og på en effektiv måte kunne sammenkalle et lite utvalg av stortingsmenn, for dermed å slippe å trekke inn hele Stortinget i enhver utenrikspolitisk sak. Dette samarbeidet ble imidlertid sett på som lite tilfredsstillende fordi det både var tilfeldig og basert på det forhold at både presidentskapet og gruppeførerne lett kunne komme i en skjev stilling ved at de ikke representerte eller uttalte seg på vegne av noen andre enn seg selv. Enkelte mente at Knudsens regjering misbrukte ordningen til ”at binde de andre grupper gjennom førernes loyalitet” (Hambro 1922:30). I trontalen 11. januar 1917 fremmet derfor venstreregjeringen et nytt forslag:⁷⁷

Denne ordningen er dog neppe helt tilfredsstillende, og det bør derfor komme under overveielse, at der av Stortinget vælges en komite, som kan tilkaldes til raadslagning med regjeringen i vigtige spørmaal (S.tid. 1917:4).

⁷⁵ Dette utgjør igjen en interessant kontrast til det langt mer radikale forslaget fra en av nøkkelpersonene i *Union of Democratic Control*, Arthur Ponsonby (1915:84): ”The Committee [foreign affairs committee], then, should neither be advisory nor consultative, but deliberative. If deliberative, it must be representative. This will rule out a departmental Committee of experts specially selected for their knowledge and experience of foreign affairs.”

⁷⁶ Dette skyldtes særlig regjeringens forslag om en såkalt ”kneblingslov”, der det ble gjort forsøk på å legge bånd på pressens rett til frimodige ytringer om utenrikspolitiske spørsmål. Dette førte imidlertid ikke frem (Omang 1959; Omang 1964:89–90)

⁷⁷ Forslaget har en interessant britisk parallell året senere, men med en viktig forskjell. Da ble det nemlig i Underhuset mars 1918 forslått å opprette en komité forbløffende lik den norske: ”A standing committee of Foreign Affairs should be appointed representative of all parties and groups in the House, in order that a regular channel of communication may be established between the Foreign Secretary and the House of Commons” (sitert i Reinsch 1922:162). Til dette svarte utenriksminister Balfour følgende: ”You should have your control over those who manage your affairs, but it is not the kind of control which the honourable Member wishes to set up with his Committee of forty or fifty. It is quite a different control” (Balfour sitert i Reinsch 1922:164).

Som vi ser av dette, planla opprinnelig regjeringen en spesialkomité som arbeidet med 'vigtige spørsmål'. Tanken var altså ikke behandling og ansvar for utenrikspolitiske saker som sådan. Det var imidlertid liten tvil om hva 'viktig' her refererte til; det gjaldt Norges situasjon i krigen. Forslaget ble imidlertid møtt med kritikk fra høyreopposisjonen, som bestod av partiene Høyre og Frisinnede Venstre. I tillegg til å rette en flengende kritikk mot Knudsens regjering, ved bl.a. å kreve at utenriksminister Ihlen skulle fratre sin stilling og samtidig gjøre regjeringen skyldig for "væsentlige feil", krevde Høyres formann Hagerup Bull (S.tid. 1917:49, 133), at Knudsen skulle danne en *samlingsregjering*. Dette ville "skaffe fuldt medarbeide over hele linjen og virkelig kan begrunde fuldt medansvar for alle partier". Et tilsvarende forslag hadde riktignok vært fremmet fra Venstres egne rekker noen måneder tidligere.⁷⁸ Høyresidens forslag, som særlig ble frontet under stortingsdebatten 20. januar 1917 – og gjentatt i trontaledebatten en måned senere – var at den dype krise landet var inne i, gjorde det nødvendig at alle partier måtte styre landet sammen. Det ble fremhevet at ett enkelt parti ikke kunne stå ansvarlig for å bevare "vort lands dyreste interesser" (Hagerup Bull (H) i S.tid. 1917:49, 66). Opposisjonen klaget dessuten på mangelfull informasjon. Etter hovedsakelig *innenrikspolitiske* overveielser innen sitt eget parti ble imidlertid høyresidens forslag avvist av Knudsen. Regjeringen advarte mot at ansvaret for landets utenrikspolitikk – som fortsatt måtte ligge i dets egne hender – sto i fare for å bli pulverisert. En samlingsregjering ville svekke arbeidsevnen og arbeidskraften til regjeringen. Som påpekt i trontalen tok den i stedet til orde for å opprette en *utenrikspolitisk spesialkomité*.⁷⁹ Denne skulle bestå av medlemmer fra Stortinget som skulle drøfte utenrikspolitiske saker med et utvalg medlemmer fra regjeringen. En slik komité, som skulle bestå av *alle* partiledere, skulle gi en viss garanti overfor det norske folk ved at ikke bare ett parti, men alle, var med i de utenrikspolitiske drøftelsene. Komiteen var tenkt som et kompromiss; den skulle sikre landets nasjonale interesser ved å la alle partier være med, men samtidig beholdt regjeringen det utenrikspolitiske ansvaret. Komiteen måtte ikke bli for sterk eller

⁷⁸ Mowinkel hadde tatt et initiativ i partiets stortingsgruppe for å få dannet en samlingsregjering. Men det var ikke flere enn 10 av gruppens medlemmer som støttet forslaget (Nissen 1957:288). Arbeiderdemokraten Castberg (1953:153) hadde gitt uttrykk for tilsvarende synspunkt i brev form 18.februar 1917, men han mente at en slik samlingsregjering ikke ville fungere ettersom "socialisterne har hittil gjennom sin stortingsgruppe bestemt avvist tanken herom, med mindre vi staar overfor krig".

⁷⁹ Det var riktignok ikke nytt at Stortinget oppnevnte slike spesialkomiteer. Det mest kjente eksempelet på en slik komité var spesialkomiteene som hadde blitt opprettet i forbindelse med konsultsaken i 1890-årene og i unionsløsrivelsen i 1905 (Omang 1964:94).

selvstendig. Høyresidens reaksjon på dette forslaget overrasket ikke. Den mente at en slik utenrikspolitisk spesialkomité – til forskjell fra en samlingsregjering – ville komme til å bli en ”ufuldkommen institution”, ettersom den ikke ga dem en like stor politisk gevinst, i form av å oppnå et fullt medansvar i utenrikspolitikken (Hagerup Bull i S.tid. 1917:49).

Selv om selve krigssituasjonen var årsak til at man i det hele tatt begynte å tenke på en utenrikspolitisk spesialkomité, fikk likevel den innenrikspolitiske kampen om politisk makt og innflytelse stor virkning på den løsningen man endte opp med. Ideen bak en utenrikspolitisk stortingskomité var altså ikke fundert på en større reformpakke, med krav fra opposisjonen om å gjøre utenrikspolitikken mer åpen og demokratisk, der målet var å knytte Stortinget og den enkelte borger tettere opp til behandlingen av de utenrikspolitiske saker. Fremfor å bli koblet til et slikt sett av ideer, reformforslag og klare rammebetingelser så man det slik at forslaget om å opprette en spesialkomité ble formet av ”begivenheterne selv” (Castberg (Ad) i S.tid. 1917:56). Det var behov for en komité som var tilpasningsdyktig og effektiv. Den var imidlertid ikke tenkt som en varig normalisert ordning, men heller et nasjonalt kriseorgan i en alvorlig situasjon.

3.2.2 *Specialkomiteen for utenrikske anliggender 1917–22*

Stortingsdebatten 20. januar 1917 kom i all hovedsak til å dreie seg om opprettelsen av konsultasjonsorganet *specialkomiteen for utenrikske anliggender*. Det ble slått fast at man levde ”under ekstraordinært alvorlige forhold, som kræver at der tages ekstraordinære skridt” (Mowinckel (V) i S.tid. 1917:51). Som nevnt ovenfor ble derfor ikke specialkomiteen sett på som et typisk utenrikspolitisk organ, men et *krigsorgan*. Komiteen var en ”krigsforanstaltning” som ble opprettet under krigen og på grunn av krigen (Heggelund (H) i S.tid. 1917:40). Til tross for den tvil som var knyttet til komiteens eksistensberettigelse, ble forslaget om å opprette en slik spesialkomité vedtatt i Stortinget den 20. januar 1917 mot én stemme (Johnson (H)). Selv om initiativet kom fra regjeringen, ble forslaget likevel fremmet av Johan L. Mowinckel, som var Venstres parlamentariske leder og stortingspresident. Komiteen ble nedsatt, og hadde sitt konstituerende møte allerede to dager senere. Den bestod av hele 17 medlemmer, med

en ledelse som bestod av lederne fra de tre største partiene.⁸⁰ Mowinckel ble valgt til komiteens formann, Høyres parlamentariske leder Hagerup Bull til nestformann, og Arbeiderpartiets parlamentariske leder Anders Buen ble valgt til sekretær. Det hadde opprinnelige vært Knudsens tanke at han selv skulle lede komiteen, men for å fremheve komiteen som stortingsorgan ble stortingspresidenten i stedet valgt. Antall medlemmer i komiteen var relativt stort, ettersom det utgjorde nesten 1/7 av i alt 126 stortingsrepresentanter. Det stod verken noe i mandatet om hvem som skulle møte fast i komiteen, hvorvidt den kunne ha møter utenom de vanlige sesjonene, eller hvem som hadde innkallingsrett. I praksis stod utenriksministeren for møteinnkallelse. Komiteen hadde dessuten møter utenom ordinær sesjonstid, og den besto av ledende menn fra alle partier, Stortingets presidentskap samt medlemmer fra både konstitusjonskomiteen, militærkomiteen og næringskomiteen. Komiteens mandat var utformet på et generelt grunnlag: "Sammen med regjeringen at drøfte den utenrikspolitiske stilling og andre i forbindelse dermed staaende spørsmål" (S.tid. 1917:61). Denne vage formuleringen, som kom til å bli stående urørt helt frem til 1922, innebar at komiteen – i motsetning til de andre stortingskomiteene - verken ble reglementsfastet i Grunnloven eller i Stortingets forretningsorden. Den ble i stedet opprettet som en provisorisk ordning i form av spesialkomité ett år av gangen. Det var vanlig at Stortinget opprettet slike komiteer for ett år av gangen for behandling av en enkelt sak. Disse hadde imidlertid ofte et forberedende siktemål og var knyttet til ett bestemt saksfelt – oppgaver som spesialkomiteen manglet. Dens oppgave var ikke å føre parlamentarisk kontroll av regjeringens arbeid. Dette banet veien for det som skulle bli en økt kritikk mot komiteen i årene som fulgte. Her skal det bare kort nevnes at kritikken vokste samtidig med at man gikk fra krig til fred. Det ble stilt spørsmål ved nytten av å opprettholde et såkalt krigsorgan i fredstid. Parallelt med dette sank også antall møter som spesialkomiteen hadde, drastisk i årene like etter krigen. I 1917 hadde komiteen hatt hele 50 møter, noe som ble redusert til 30 i 1918 og 13 i 1919. I 1920 og 1921 hadde komiteen kun seks møter i året. Det gikk imidlertid mange år før det ble foretatt noen endring av institusjonen. Dette skjedde først i 1922.

⁸⁰ Medlemsfordelingen var slik, *Vestre* (9): Aarrestad, Aavatsmark, Andersen Grimsø, Mowinckel, Peersen, Tveiten, Ugland, Jacobsen, Grivi. *Høyre* (4): Bratlie, W.Konow, Michelet, Hagerup Bull. *Arbeiderpartiet* (3): Lian, Buen, Finstad og *Arbeiderdemokratene* (1): Castberg (Innst.S.nr.9,1917:15; Haffner 1949).

3.2.3 *Utenrikskomiteen 1922–23*

I januar 1921 vedtok Stortinget å øke spesialkomiteens medlemmer fra 17 til 20, for blant annet å gi plass til en mann med mye erfaring på dette område, nemlig tidligere statsminister Gunnar Knudsen (Innst.S.nr.291, 1921; S.tid. 1921a:11–34). Selv om dette bidro til å gi komiteen en form for økt kompetanse, ble likevel forslaget utsatt for skarp kritikk. 39 representanter stemte imot forslaget, og flere mente at dette ikke var den rette løsningen på et mer omfattende problem. En nøkkelfigur beskrev forslaget som ”det pure anstaltmakeri” (Hambro 1921:12). Etter en lengre stortingsdebatt la både Hambro (H) og Bernhard Hanssen (FV) frem to konkrete endringsforslag for spesialkomiteen. Hver på sin måte tok forslagene sikte på å endre komiteens ekstraordinære mandat og arbeidsmåte slik at den ble lik de andre faste stortingskomiteene og kunne inngå som en del av Stortingets reglement (S.tid. 1921a:11–34, 3564–3566; Dok.nr.1, 1922:1; Innst.S.nr.1, 1922). Forslagene ble oversendt presidentskapet for videre utredning. Presidentskapet, som ble ledet av Knudsen, brukte imidlertid lang tid på den videre behandlingen, og innstillingen forelå først i november 1921 (Dok.nr.1, 1922).⁸¹

Presidentskapets innstilling kom med et viktig innspill i diskusjonen om hvorvidt man skulle ha en fast, kontrollerende utenrikskomité eller en mer uformell løsning lik den konsulterende spesialkomiteen. Presidentskapet hadde den klare oppfatning av at sistnevnte komité hadde vært til stor nytte i de årene den hadde eksistert. Det kom videre helt tydelig frem av innstillingen at ’utenrikspolitikk’ ikke lenger kunne sammenstilles med ’krigspolitikk’. Utenrikspolitiske saker, herunder handelspolitiske og økonomiske spørsmål, hadde uten tvil fått en stor betydning på ”nutidens statsliv” (Dok.nr.1, 1922:2). Det eksisterte et ønske om at spesialkomiteen kunne bli en varig, normal ordning, og ikke bare fungere som et midlertidig krigsorgan:

Hensynet til saker, der krever en hurtig avgjørelse og en på et foreløpig stadium intimere behandling, enn de kan forutsettes å bli til del i en almindelig stortingskomite eller i Stortinget, tilsier også at der forhandles i friere og mere elastiske former enn de sedvanlige [...] når det gjelder den slags saker av større betydning for land og folk bør intimere og friere drøftelse og samarbeide finne sted, før enten regjering eller storting beslutter noget eller foretar noget av betydning. Skulde denne komite derimot bli av den besluttende art som de øvrige komiteer [...] vilde komiteens karakter helt forandres (Dok.nr.1, 1922:3).

⁸¹ Forsinkelsen gir et interessant bilde av den store betydningen dette arbeidet hadde. Følgelig ventet man en periode for at Stortingets mange nye medlemmer skulle være ”i stand til personlig at erfare hvorledes man her bør stille sig” (Hambro i S.tid. 1922a:36). Ved stortingsvalget i 1918 var hele 59 representanter nye.

Behandlingen av utenrikspolitiske saker var altså blitt en del av norsk politisk hverdag. Man forsøkte imidlertid å redusere avstanden mellom behandlingen av innenrikspolitiske og utenrikspolitiske saker ved at spesialkomiteen måtte bli *lovregulert*. Det ble i den anledning foreslått et tillegg til Fo. § 10b, som spesifiserte tydeligere at ”sådan drøftelse *bør* i alle saker av større betydning finne sted *før* viktige beslutninger fattes” (Dok.nr.1, 1922:5, min kursivering).⁸² Når presidentskapet gikk sterkt inn for en konsulterende utenrikskomité i *tillegg* til en kontrollerende og innstillende komité, skyldtes dette særlig den innflytelsen som tilsvarende ordninger i andre stater hadde på Norge. I innstillingen ble fyldige beskrivelser om slike ordninger lagt med som vedlegg.⁸³ Hva angår det forslaget som ble lagt frem, var det særlig påvirket av Sverige. Dette var ikke særlig overraskende tatt i betraktning at Norge hadde blitt kjent med de svenske politiske institusjoner i unionsperioden.⁸⁴ Den svenske ordningen besto på lik linje som den norske av en konsulterende utenrikskomité, og ikke en kontrollerende ordning.⁸⁵ Dette fulgte en nordisk trend, der parlamentene etablerte konsulterende utenrikskomiteer, til forskjell fra kontinentale land som Frankrike og Tyskland, og ikke minst USA, som hadde relativt sterke selvstendige utenrikskomiteer som kombinerte den konsulterende oppgaven med den innstillende (Brusewitz 1933b:232–255).⁸⁶

⁸² Et annet viktig tillegg var bekreftelsen på at komiteen kunne sammenkalles også mellom sesjonene. Videre innebar forslaget at komiteen skulle bestå av 18 medlemmer inkludert formennene fra henholdsvis konstitusjonskomiteen, finanskomiteen og militærkomiteen. Komiteens formann, regjeringen, utenriksministeren eller 1/3 av komiteens medlemmer kunne sammenkalle komiteen. Som et siste punkt ble det slått fast at utenriksministeren skulle bestemme hvorvidt møtene skulle holdes hemmelige og underlegges taushetsplikt. Dessuten ble det slått fast at en hvilken som helst sak som var oppe til diskusjon i komiteen, kunne bringes inn for Stortinget hvis minst 4 av komiteens medlemmer ønsket dette (Dok.nr.1. 1922:3–4). Kun et mindretall bestående av Nilssen (S) og Castberg (Ad) gikk inn for – som tidligere praksis - at det var nok at kun ett medlem kunne gjøre dette.

⁸³ Mest utfyllende var beskrivelsene fra Sverige og Danmark. Man hadde også litt med fra Holland, Belgia, Frankrike, Tyskland, England og Sveits (Dok.nr.1. 1922:6–14). Et eget vedlegg om tilsvarende ordninger i England, Frankrike og USA ble dessuten vedlagt (se Dok.nr.1. vedlegg:1–7).

⁸⁴ Hovedforskjellen mellom de to land var at i Norge hadde man mulighet for å få inn en sak i Stortinget, hvis et mindretall i komiteen på fire ønsket dette. I Sverige hadde man ingen slik mulighet i det hele tatt. Dessuten tok ikke utrikesnämnden i bruk stenografiske møtereferater før i 1953, da ordningen ble grunnlovsfestet (Olsson 1957).

⁸⁵ Selv om man kan si at Sverige liknet Norge ved å kombinere innenrikspolitisk ustabilitet med utenrikspolitisk stabilitet i denne perioden var det likevel (som i Norge) et sterkt behov for å skape enighet mellom riksdag og regjering. Tilsvarende spesialkomiteen i Norge, fikk derfor *Utrikesnämnden* i Sverige en viktig funksjon på 1920-tallet: ”The Foreign Affairs Committee now became the caucus where compromise-formulas for the conduct of foreign affairs were worked out. It is striking that at significant instances the policy-makers, members of the Government and of the opposition alike, sought to keep conflicts over foreign policy issues from the public and even from the Parliament” (Norman 1986:239).

⁸⁶ Selv om *ideen* om å opprette en konsulterende utenrikskomité kom fra Sverige, var imidlertid *utformingen* ulik i de to land (Dok.nr.1, 1922; Brusewitz 1933b:161–62, Brusewitz 1941:145–55). Norge skilte seg ut fra det nordiske mønsteret ved at landet tidlig utviklet en *kombinert* løsning: En fast arbeidende utenrikskomité - med innstillende og kontrollerende oppgaver, på lik linje som andre stortingskomiteer – som inngikk som en sentral del av den konsulterende utenrikskomité. I Sverige etablerte man ikke en fast arbeidende utenrikskomité før i 1937 (utrikesutskottet), mens i Danmark ble en slik komité først dannet i 1972 (udenrigsutvalget).

Presidentskapets innstilling ble sendt videre til vurdering av en egen *reglementskomité*, som ble opprettet i januar 1922. Denne komiteen, som blant annet besto av fremtredende medlemmer av spesialkomiteen,⁸⁷ la frem sin innstilling uken etter. Denne støttet presidentskapets forslag med unntak av noen få kosmetiske endringer (Innst.S.nr.1, 1922).⁸⁸ Til tross for at enkelte i løpet av stortingsdebatten ga uttrykk for ikke å ville ha noen utenrikskomité i det hele tatt, ble likevel forslaget om å opprette den såkalte *utenrikskomiteen* vedtatt med stor oppslutning i Stortinget den 24. januar 1922 (S.tid. 1922a:69–70). Endringene fra ordningen med spesialkomiteen var riktignok ikke veldig store. Det viktigste var at komiteen nå var lovregulert ved å inngå i Stortingets forretningsorden. Komiteens tidligere formann, Tveiten, og nestformann Halvorsen ble valgt til de samme stillingene i den nye komiteen, mens arbeiderpartipolitiker Adam Egede-Nissen tok over sekretærjobben.⁸⁹ Den nye komiteen brukte ellers lang tid på å konstituere seg og hadde svært få møter,⁹⁰ noe som bidro til at kritikken mot den fortsatte. Den største svakheten med den nye komiteen var at det fortsatt eksisterte et skarpt skille mellom den *rådgivende* utenrikskomiteen på den ene side og den *innstillende* og besluttende konstitusjonskomiteen på den andre. De to funksjonene var ennå ikke slått sammen i én felles komité. Selv om den nye utenrikskomiteen var blitt lovregulert, var den likevel ikke en *fast* komité. Til dette uttalte reglementskomiteen: ”Idet det er komiteens forutsetning at den er bemyndiget til senere, når erfaring er vunnet, å opta spørsmålet om opprettelse av en fast komite til behandling av utenrikske saker” (Innst.S.nr1, 1922:2). Det skulle nesten to år før en ny reglementskomité tok stilling til opprettelsen av en fast komité.

3.2.4 Den utvidete konstitusjons- og utenrikskomité av 1923

Bakgrunnen for å nedsette en ny reglementskomité 22. november 1923 var denne:

Erfaringene fra de to sidste aar har yderligere bekræftet den opfatning at der for utenrikskomiteen i dens nuværende form er mindre og mindre anvendelse (Innst.S.nr.41, 1923:9).

⁸⁷ Bla. høyrepolitikerne Halvorsen, Lykke og Hambro, og dessuten Venstres parlamentariske leder Tveiten.

⁸⁸ Det viktigste endringsforslaget var at konstitusjonskomiteens formann skulle ha plass i komiteen, som for øvrig skulle bestå av 18 medlemmer totalt, slik presidentskapet hadde foreslått. Videre ble ”regjering” byttet ut med ”statsminister”, og utenriksministeren ”bestemmer” om møtet skal være hemmelig ble endret til ”kan kræve”.

⁸⁹ Medlemsfordelingen var slik: *Venstre* (4): Grivi, Skaar, Tveiten, Hagbert Lund. *Frisinnede Venstre* (2): Ivarsson, W.Konow. *Høyre* (5): Halvorsen, Hambro, Larsen, Jahren, Middelthon. *Arbeiderpartiet* (3): Egede-Nissen, Schefflo, Hornsrud. *Norges Sosialdemokratiske Parti* (1): Gjostein. *Bondepartiet* (2): Mellbye, Høgset. *Radikale Folkepartiet* (1): Mjøen (Haffner 1949).

⁹⁰ Henholdsvis 9 møter i 1922 og 4 møter i 1923 (Stortingsarkivet).

Selv utenrikskomiteens egne medlemmer synes behandlingsmåten var lite tilfredsstillende. Med dette hadde det skjedd et skifte fra synspunktene i presidentskapets innstilling to år tidligere. Poenget til den nye reglementskomiteen – hvor Hambro var ansvarlig for å utrede nærmere spørsmålet om utenrikskomiteens omorganisering – var at opprettelsen av en varig utenrikspolitisk utenrikskomité, først og fremst måtte følge den innenrikspolitiske beslutningspraksis. Følgelig støttet komiteen i første rekke opp om en kontrollerende og innstillende utenrikskomité, ikke en konsulterende:

Praktisk erfaring saavel som almindelige politiske betragtninger gjør det ønskelig at den nuværende utenrikskomite avløses av et organ som er bedre fældt ind i Stortingets forretningsorden og mer skikket til at varetæ den parlamentariske kontrol (Innst.S.nr.41, 1923:10).

Reglementskomiteen slo fast at den nye utenrikskomiteen skulle være en fast permanent komité av vesentlig samme art som Stortingets øvrige komiteer. Den tidligere utenrikskomiteen ble sett på som en ”art buffer-instans mellem regjering og storting” (Innst.S.nr.41, 1923:9). Kritikken, som i stor grad var farget av Hambros språkdrakt, var imidlertid ikke rettet mot komiteen som sådan, men mot dens tilfeldige styring:

Ligesom komiteen efter sin sammensætning har været tilfældig og ikke har kunnet samarbeides til nogen art av komiteansvar følgende enhet, har det været en tilfældighed hvilke saker som har været forelagt komiteen, og hvorledes de har været forelagt (Innst.S.nr.41, 1923:10).

Komiteens medlemmer måtte ta standpunkt i saker som ikke bare var vanskelige og innviklede, men som de ofte var helt uforberedt på å diskutere, ettersom det var vanlig at de ikke visste hvilke saker som ville bli fremlagt, og heller sjelden fikk tilsendt dokumenter i de saker som skulle drøftes. Reglementskomiteen viste i denne sammenheng til de erfaringene som Tyskland hadde gjort på dette området, uten at man ville gå med på en like utstrakt kontrollerende myndighet som det tyske utvalget hadde fått (Innst.S.nr.41, 1923:11). Den tyske modellen med en selvstendig og innstillende utenrikskomité ble sett på som den tidligere utenrikskomiteens rake motsetning. Reglementskomiteens forslag var derfor et kompromissforslag som søkte å plassere seg mellom ytterpunktene, med en konsulterende komité på den ene siden og en kontrollerende og selvstendig komité på den andre. Det nye forslaget innebar at konstitusjonskomiteens tidligere utenrikspolitiske ansvar ble lagt under en ny komité, som nå fikk navnet *konstitutions- og utenrikskomiteen*.⁹¹ Som nevnt tidligere i oppgaven

⁹¹ Komiteen fikk ansvar for følgende saker: ”Bevilgninger til utenriksdepartementet og Norges repræsentation i utlandet samt alle saker vedrørende Norges forhold til andre magter”, og medlemsfordelingen var denne: *Venstre*: Ivarsson, Skaar, Holmboe. *Arbeiderpartiet*: Magnussen, Schefflo. *Frisinnede Venstre*: Brevig. *Høyre*: Halvorsen. *Bondepartiet*: Øen. De tre

kunne denne *utvides* for sammen med regjeringen ”at drøfte og i tilfælde at avgi til Stortinget indstilling om særlige utenrikske spørsmål og hvad dermed staar i forbindelse”. Det ble lagt til at ”saadan drøftelse bør finde sted før vigtige beslutninger fattes” (Innst.S.nr.41, 1923:12). Forslaget ble vedtatt i Stortinget 8. desember 1923 mot to stemmer (S.tid. 1923:3988).⁹² Man ville med dette ikke skape en absolutt ny institusjon, men snarere sikre at konstitusjons- og utenrikskomiteen ble stående igjen som den sentrale kjernen. Komiteens konsulterende funksjoner – som fikk sitt institusjonelle uttrykk i Den utvidete – skulle bevares, men verken gjøres for sterk eller stor.

På en smidig måte hadde man derfor oppnådd et kompromiss mellom innenrikspolitiske og utenrikspolitiske spilleregler, ved at Stortingets behandling av de utenrikspolitiske saker delvis overlappet de innenrikspolitiske beslutningsprosedyrer, og delvis krevde bruk av nye utenrikspolitiske spilleregler. Dette ble fremhevet av senere utenriksminister Lykke (H), som mente at den nye komiteen kombinerte behovet for utenrikspolitisk effektivitet med det innenrikspolitiske kravet om konstitusjonell forutsigbarhet, eller som han selv sa: ”En elastisk form, samtidig som det er en betryggende form” (Lykke i S.tid. 1923:3987). Det samme kom frem hos Hambro:

Her faar det virkelig karakteren av en utvidet komite, hvor flertallet er de folk som alltid arbeider med disse ting, hvor det er komiteens formand som er formand i den utvidete komite og har ansvaret; man har det hele apparat i orden [...] det illustrerer hvor praktisk og smidig et saadant apparat gaar ind i de konstitutionelle former og hvilken nytte det i mange tilfælde kan gjøre (Hambro i S.tid.1923:3982).

Hambro hadde altså ikke bidratt til å fjerne den konsulterende ordningen, men snarere gitt den større legitimitet. Selv om ordningen dermed var blitt konstitusjonelt forsvarlig, var dens praksis likevel den samme.⁹³ Mens en kontrollerende utenrikskomité sikret Stortinget en viss innflytelse over regjeringens politikk i etterkant, ble Den utvidete snarere sett på som en viktig forutsetning for å skape et godt samarbeid mellom storting

som ble valgt av valgkomiteen til Den *utvidete* var opprinnelig: Hornsrud (A), W.Konow (FV) og Mowinckel (V) (Haffner 1949). Målet var at *alle* partier skulle være med i komiteens utvidelse, selv om kravet om forholdmessighet først ble tatt inn i Fo. i 1927 (Brusewitz 1933b). Ikke overraskende oppstod det derfor en debatt om hvorvidt utvidelsen skulle bestå av fem eller åtte medlemmer. Spesielt stod Arbeiderpartiets deltakelse i fare pga. partiets to splittelser i denne perioden (Madsen i S.tid. 1923:3985).

⁹² Det er ukjent hvem dette var.

⁹³ Dette poenget er særlig blitt fremhevet av Eckhoff (1980:294) ”Resultatet [av de mange debattene om ordningen] ble likevel at hovedtrekkene i ordningen ble opprettholdt og brakt inn i fastere former ved at det ble gitt bestemmelser om den i forretningsordenen”, noe som i følge Eckhoff bidro til å forstumme kritikken, og som ”kanskje kan tas som tegn på at Stortinget ikke lenger har noe sterkt ønske om å øve innflytelse på utenriks- og sikkerhetspolitikken”. Se mer 3.3.1.

og regjering.⁹⁴ Parallelt med at stadig nye utenrikspolitiske saker kom opp på dagsorden og den internasjonale diskursen påvirket norsk diskurs desto sterkere, innså dessuten flere og flere parlamentarikere behovet for en institusjonell ordning i tillegg til den kontrollerende utenrikskomiteen. Nøytralitet til tross; nye traktatforhandlinger, spørsmålet om Norges overtakelse av Spitsbergen, handelskonflikten med Spania og Portugal, Grønland-saken med Danmark, sjøgrensestriden med Storbritannia og ikke minst det mellomstatlige samarbeidet som utviklet seg gjennom Folkeforbundet, gjorde sitt til at parlamentarikere ikke bare fikk en mulighet til å skaffe seg kunnskap om internasjonale saker, men faktisk også til å ta stilling til dem (Fure 1996:74).⁹⁵ Norsk utenrikspolitisk diskurs ble derfor utvidet til et batteri av nye saker som stadig dukket opp. Dette gjorde det samtidig nødvendig med en egen utenrikspolitisk beslutningspraksis med andre kjennetegn enn det norske politiske beslutningssystemet for øvrig. Det var dette som la grunnlaget for den debatt som kom i kjølvannet av opprettelsen av spesialkomiteen i 1917. Dette var en viktig debatt i datidens utenrikspolitiske diskurs.

3.3 Debatten om de utenrikspolitiske beslutningsprosedyrer

Fordi spesialkomiteen var initiert av regjeringen – som et praktisk organ for å styre unna den vanskelige situasjonen som landet var kommet opp i under krigens to siste år – vekket den raskt sterke reaksjoner på Stortinget etter krigens slutt. Denne kritikken, som rettet seg mot de utenrikspolitiske beslutningsprosedyrer, skulle bare komme til å vokse i årene som fulgte. Komiteen passet ikke inn i norsk politisk tradisjon – den ble sett på som både elitistisk og ukonstitusjonell. Det er likevel slående å se hvor lite konstruktiv denne kritikken på Stortinget var. Bortsett fra de tidligere nevnte forslagene til Bernhard Hanssen og Hambro ble det lagt frem få konkrete innspill for hvordan man kunne reorganisere det utenrikspolitiske beslutningssystemet. Stort sett var kritikerne opptatt av

⁹⁴ Dette ble dessuten fremhevet av utenriks- og konstitusjonskomiteens formann Terje Wold i 1947 (S.tid. 1947:1248):

”Etter at man i 1923 fikk det nåværende reglement for den utvidete utenrikskomité, har samarbeidet mellom regjeringen og Stortinget, formidlet gjennom utenrikskomiteen, alltid vært godt, og jeg tror ikke det er noen, selv om man går tilbake i stortingsforhandlingene, som kan ettervise at ikke den nåværende ordning også i praksis har virket ganske bra”.

⁹⁵ Den generelle utenrikspolitiske kunnskapen økte dessuten betraktelig etter 1923 da at utenriksministeren begynte å gi årlige utenrikspolitiske redegjørelser i Stortinget. Det nye bestod ikke i at utenriksministeren ga utenrikspolitiske redegjørelser som sådan men at han ga noen faste, først en gang i året, senere to ganger årlig, var nytt. Møteaktiviteten til den utvidete var likevel ganske lav på hele 1920-tallet. Følgende møtestatistikk bekrefter dette: 1924:9, 1925:1, 1926:15, 1927: 5, 1928:2, 1929:2. Det foregikk imidlertid et sprang i komiteens møteaktivitet på begynnelsen av 1930-tallet, mye takket være Grønlands-saken: 1931:12, 1932:10, 1933:25 (Stortingsarkivet).

å gå tilbake til gamle ordninger og tilpasse de utenrikspolitiske beslutningspraksiser til de innenrikspolitiske. For regjeringen var dette illusorisk. Utenrikspolitiske saker var av en 'annen art' enn de innenrikspolitiske og måtte derfor behandles annerledes. Norge var blitt en selvstendig stat, på lik linje med de andre europeiske statene, og under den første verdenskrig var blitt oppmerksom på hvordan ikke bare krigspolitikken kunne vanskeliggjøre stillingen for en nøytral småstat, men også utenrikspolitikken som sådan. Den internasjonale diskursen påvirket norsk diskurs ved at utenrikspolitikken måtte fremstå samlet utad. Fordi utenrikspolitisk *enighet* ble et hovedmål og *hemmelighold* et sentralt virkemiddel, kan man si at spesialkomiteen var et klart uttrykk for materialisering av internasjonale beslutningspraksiser i norsk diskurs. Problemet var at beslutningsprosedyrene i de to diskurser var inkompatible. Ergo måtte det oppstå konflikt.⁹⁶ Motsetningen gikk ikke på om man var imot eller for Norges nasjonale interesser og norsk utenrikspolitikk generelt. Debatten dreide seg snarere om hvem som skulle være med på å utforme og ivareta disse, og hvordan dette skulle ivaretas institusjonelt. To hovedalternativer skilte seg ut; enten skulle regjeringen stå i tett kontakt med et eksklusivt utvalg av Stortinget i en konsulterende utenrikskomité, eller så måtte regjeringen bli kontrollert av en fast utenrikskomité på lik linje som andre stortingskomiteer, inkludert åpen debatt i Stortinget. Otto Blehr (V), som var statsminister i årene 1921–23, var av den oppfatning at det beste for landet var at regjering og storting i størst mulig grad kunne forhandle hemmelig bak lukkede dører i spesialkomiteen. Dette sitatet gir et godt bilde av situasjonen:

Det begynde med – det var en klar følelse over det hele, at der gives ting, som ikke kan offentliggjøres paa gater og stræder under forhandlingerne med fremmede magter – at der blev nedsat en utenrikskomité, hvortil Stortinget valgte sine tillidsmand, for at motta meddelelserne. Men de som var utenfor komiteen, blev misfornøiet og sa: Hvorfor skal ikke vi faa vite noget? Saa gaar man videre. Saa gaar man til hele Stortinget: man beder om at Stortingets medlemmer tar hensyn, naar de skal gaa og snakke om disse ting offentlig – vi faar ha den tillid til Stortingets medlemmer – at de ikke fortæller ting, som kan være til landets skade. Saa gaar vi altsaa til Stortinget. Men nu skal velgerne vite det, sier man, de bør faa vite det før valgene (Blehr i St.lukk. 1921:3194).

Synet på hvilken institusjon på Stortinget som skulle være den bærende i behandlingen av utenrikspolitiske saker, kan deles i to hovedrepresentasjoner, en innenrikspolitisk og

⁹⁶ Når jeg her benytter meg av et slikt skille nasjonalt/internasjonalt bør dette nyanseres en smule. Den samme motsetningen kan gjenfinnes i de fleste andre vesteuropeiske stater i denne perioden. Internasjonalt foregikk det nemlig under den første verdenskrigen et viktig arbeid med å demokratisere diplomati og hele det utenrikspolitiske beslutningsapparat. Et poeng man bør merke seg er at denne motsetningen internasjonalt fikk et nesten parallelt nedslagsfelt i Norge gjennom de to forskjellige representasjonene.

en utenrikspolitisk.⁹⁷ Innenfor sistnevnte mente man at utenrikspolitiske saker primært måtte behandles i en konsulterende utenrikskomité, og om nødvendig legge saken frem for et lukket møte i Stortinget. Innenfor den innenrikspolitiske posisjonen skilte to posisjoner seg ut, en *konstitusjonell* og en *parlamentarisk*. Den konstitusjonelle posisjonen var opptatt av at utenrikspolitiske saker skulle behandles likt som andre saker, ergo måtte de ble drøftet i en regulær og kontrollerende utenrikskomité (konstitusjonskomiteen) før saken ble tatt opp i Stortinget i enten åpent eller lukket møte. Den parlamentariske posisjonen, som også gikk inn for en kontrollerende utenrikskomité, ønsket dessuten en langt mer aktiv bruk av møter i åpent storting, fordi norsk utenrikspolitikk var 'folkets' utenrikspolitikk (Leira 2002). I det følgende skal jeg se nærmere på forholdet mellom de to representasjonene.

3.3.1 Den innenrikspolitiske representasjonen

Innenfor den innenrikspolitiske representasjonen hadde den konstitusjonelle og den parlamentariske posisjonen et felles utgangspunkt i at utenrikspolitiske saker skulle behandles mest mulig likt de innenrikspolitiske, selv om dette innebar at norsk diskurs skilte seg fra internasjonal diskurs på dette området. Imidlertid var de to posisjonene uenige om hva som skulle være det sentrale forankringspunkt for disse spillereglene. Mens den ene var rettet mot *konstitusjonen*, var den andre rettet inn mot *folket*. Begge hadde likevel sterk oppslutning på Stortinget, og kontakten mellom dem var ikke dårligere enn at de samme politikerne gjerne støttet begge posisjonene samtidig. Et uttrykk for dette var at *samtlige* partier ved valget i 1906 hadde oppstilt på sitt program kravet om full konstitusjonell kontroll for behandlingen av utenrikspolitiske saker (Innst.S.nr.166, 1933:29). Selv om de to posisjonene gikk på kryss og tvers av partigrensene, hadde likevel den konstitusjonelle posisjonen størst oppslutning i Høyre og Frisinnede Venstre, mens de som vektla åpenhet i de utenrikspolitiske beslutningsprosessene av hensyn til folket hadde større tilslutning fra partiene Venstre, Arbeiderdemokratene og Arbeidepartiet.⁹⁸ Det var likevel sammenfallet mellom de to

⁹⁷ Begrepsbruken er ikke helt heldig. Jeg har imidlertid ikke funnet noen andre dekkende begreper. Poenget er ikke at de to representasjoner *er* innenrikspolitisk eller utenrikspolitisk som sådan, men at de *relateres* til, og har bakgrunn i to helt forskjellige diskurser.

⁹⁸ Dette gjaldt særlig disse; *Venstre*: Ivarsson, Hegge, Skaar. *Arbeiderpartiet*: Wollnick, Tønder, Egede-Nissen, Madsen. *Arbeiderdemokratene/Radikale Folkeparti*: Mjøen. *Bondepartiet*: Moseid

posisjonene som gjorde at kritikken mot spesialkomiteen kunne bli så sterk som den faktisk ble i årene etter krigen. Det at behandlingen av de utenrikspolitiske sakene fulgte en konstitusjonell praksis, betydde samtidig at de ble gjort åpent tilgjengelig for folket. Jeg skal likevel behandle dem hver for seg.

Den parlamentariske posisjonen

De norske forsøkene på å demokratisere det utenrikspolitiske beslutningsapparatet falt sammen med angrepet som ble rettet mot det europeiske diplomati under den første verdenskrig. Jeg tenker i første rekke på arbeidet rundt Nobelinstituttet og de forsøkene både Lange og Koht gjorde for å koble Norge til dette internasjonale demokratiseringsarbeidet. Forsøket stoppet opp hva angår praktiske resultater. Av plasshensyn skal jeg imidlertid begrense meg til å fokusere på posisjonens nedslagsfelt på Stortinget i perioden. Det gir mening å plassere den parlamentariske posisjonen innenfor en bredere borgerlig-liberal diskurs som la vekt på fred, nøytralitet og frihet for folket (Leira 2002). Et helt sentral moment i dette arbeidet var demokratisering av det gamle diplomatiet som var basert på *raison d'état*.⁹⁹ Det ble påpekt at dette kun var en monarkisk konstruksjon dedikert for opprettholdelse av en steril maktbalanse (Navari 2000:253). Utenrikspolitikken var elitens politikk. Det måtte i stedet skapes et nytt, åpent diplomati med en bredere forståelse av statens rettigheter og plikter. Hovedpoenget med en slik vid tilnærming var å sikre en mer stabil utenrikspolitikk som sto til ansvar også overfor folket.¹⁰⁰ Kritikken ble særlig rettet mot den utenrikspolitiske elitens forsvarsargument om at utenrikspolitikk ikke var partipolitikk. Men betydde også

⁹⁹ Dette hadde riktignok blitt påpekt flere ganger tidligere. Ideene om å sette "neo-diplomatiet" ut i livet dukket allerede opp blant de franske *philosophes* på 1700-tallet (Gilbert 1951; Der Derian 1987). I kjølvannet av dette opprettet det revolusjonære Frankrike allerede i 1791 en egen utenrikskomité som i 1794 maktet å legge ned hele Utenriksdepartementet. Dette var imidlertid et unntak, og komiteen ble oppløst etter den Revolusjonære epoken (Anderson 1993:144). Den som imidlertid ofte nevnes som den første markerte kritiker av diplomatiet som sådan er den franske syndikalist Albert Sorel. I åtte-bindsverket *Europe and the French Revolution* (1885) gikk han til angrep mot diplomatiets metoder under *ancien régime*. Han betegnet dette diplomatiet som intet mindre enn 'international anarchy' (Sorel sitert i Navari 2000:253). Det var særlig Marokko-krisen i 1911 og ikke minst utbruddet av Den første verdenskrig som bidro til at konkrete forslag for å demokratisere de utenrikspolitiske beslutningsorganene kom opp på dagsorden (se Reinsch 1922:149-81; Poole 1924; Mayer 1959:36-58; Richards 1967:24-27; Anderson 1993:144). Det 'hemmelige kabinett-diplomatiet' som kjennetegnet det europeiske alliansesystemet i forkant av krigen ble holdt ansvarlig for at krigen hadde brutt ut (Butterfield 1966:181).

¹⁰⁰ "The Public is revolting against orthodox [bureaucratic] diplomacy" skrev den tidligere diplomaten og Labour-medlem George Young (1921:15). Men gjorde samtidig en innrømmelse: "The way to 'democratise' diplomacy is not to throw open an autocratically administered service with an aristocratic tradition to the general public. That will only vulgarise it. Diplomacy must itself be given a democratic development" (Young 1921:45). Flere har dessuten stilt spørsmål ved den interessen som den liberale delen av denne reformbevegelsen hadde for 'folket'. En av de britiske liberales nøkkelfigurer Arnold Toynbee ga for eksempel denne beskrivelsen av folket: "Though they had heart, they had no head" (sitert i Navari 2000:257-58). Engasjementet var i større grad knyttet til uavhengige institutter som Chatam House enn til offentligheten og pressen som sådan.

dette at utenrikspolitikken kunne fjernes fra den parlamentariske politikken overhodet (Ponsonby 1915:35)? En rekke tiltak ble foreslått i denne sammenheng. De viktigste kravene som ble reist, var at parlamentene måtte trekkes inn i ratifisering av viktige avtaler, en økt bruk av utenrikspolitiske folkeavstemninger (spesielt krigserklæringer), en større åpenhet rundt diplomatiske forhandlinger, mer aktiv informasjon om utenrikspolitiske saker (pressen, utdanning) og ikke minst opprettelse av kontrollerende utenrikskomiteer. Deler av dette arbeidet sees igjen i den parlamentariske posisjonen i Norge.¹⁰¹

Det er typisk for Norge at det i årene etter krigen ble stilt krav fra samtlige partier, bortsett fra Høyre, om at Stortinget måtte få større innflytelse på behandlingen av de utenrikspolitiske saker (Pedersen 1921). Slike krav var i tråd med den norske venstrebevegelsens demokratiseringsarbeid fra slutten av 1800-tallet, som hadde kulminert med innføringen av parlamentarismen. Dessuten hadde den dominerende representasjonen i norsk utenrikspolitisk diskurs i årene 1890–1940 grunnlag i tanken om at *folket* skulle være det bærende subjekt for all politikk, innenrikspolitisk som utenrikspolitisk (Leira 2002). Steget fra folk til storting var imidlertid ikke veldig langt ettersom den dominerende representasjon i norsk diskurs så på Stortinget som *folkets* organ (Neumann 2001b).

Det interessante var at det angrepet som ble ført mot det aristokratiske diplomatiet i Europa, fikk sitt motstykke i Norge, som ikke hadde noen diplomatisk tradisjon å kritisere. Bakgrunnen for kritikken mot utenriksstyret i Norge var at utenrikspolitikken måtte føres etter de samme retningslinjer som innenrikspolitikken i liberale demokratier (Christophersen 1962:99). Posisjonen tok utgangspunkt i at Stortinget måtte stå til ansvar for å underrette allmennheten i et ”frit folkestyre” (Magnussen (A) i St.lukk. 1919:191). Dette måtte gjelde like mye i behandlingen av utenrikspolitiske saker som for de innenrikspolitiske. Åpenhet som sådan ble sett på som en viktig betingelse for å gi det politiske systemet legitimitet, både overfor det norske folket og overfor andre stater: ”Aapenhet kan være et vilkaar for at styrelsen utad og indad faar den tillid og bevarer den tillid som trænges” (Hagerup Bull (H) i S.tid. 1917:131). Formålet var å bryte

¹⁰¹ Det var likevel ytterst sjelden at norske parlamentarikere henviste til det internasjonale reformarbeidet blant radikale og liberale verden over. Slike referanser var gjerne vage og generelle. Hambro (S.tid.1922a:904–05) var faktisk den eneste som i løpet av disse årene nevnte konkrete organisasjoner med navn i stortingsdebattene. Men som vi skal se skilte Hambro seg både fra den internasjonale og den parlamentariske posisjonen i Norge.

diplomatiets leveregel om at saker som skal holdes hemmelige, må meddeles til så få personer som overhodet mulig. I stedet ble det gjort krav på at flest mulig av de hemmelige sakene skulle bli lagt frem offentlig ”i hele nationens paahør”. Det ble holdt frem at i motsetning til å svekke regjeringens utenrikspolitiske ansvar ville dette virke som en stor styrke. Det ble sett på som en svært lite tilfredstillende ordning ”at det altsaa skal lægges i et par mænds hænder at destillere ut den dose, som man finder, almenheten kan taale” (Castberg (Ad) i St.lukk. 1918:494; St.lukk. 1919:215). Poenget med å la folket i størst mulig grad gjennom sine representanter få diskutere og debattere i all åpenhet var at dette ville vekke større interesse og engasjement i utenrikspolitiske spørsmål. Dette ville styrke det norske demokratiet, men også trygge en langsiktig og stabil utenrikspolitikk.¹⁰² Utenrikspolitiske saker måtte derfor behandles mest mulig likt all annen politikk.

Folket har krav paa at faa den kundskap som det overhodet under hensyn til landets sikkerhet og interesser er mulig at gi, og forsaavidt anser jeg den diskussion som føres her nu for at være baade nødvendig og nyttig [...] Det er vor pligt som medlemmer av denne forsamling at si vor mening bent ut, og hvis den tid kommer, at kritikk av den art knebles, hindres, da blir det en svækkelse av landets politiske liv og en svækkelse av ansvarsfølelsen, ansvaret for dem der sitter for landets styre (Castberg (Ad) i S.tid. 1917:146).

Den parlamentariske posisjonen rettet særlig kritikk mot det differensierte beslutningssystemet som var oppstått. Prosedyrene var vidt forskjellige for utenrikspolitiske og innenrikspolitiske saker. Mens innenrikspolitiske saker først ble komitébehandlet og siden lagt frem og diskutert i åpent storting, ble de fleste utenrikspolitiske saker først drøftet hemmelig i spesialkomiteen, dernest diskutert i lukket møte i Stortinget.¹⁰³ Innenrikspolitiske saker ble behandlet av de mange for de mange, mens i utenrikspolitikken gjaldt det kun de få. Det var dette hemmeligholdet man ville til livs. Sosialdemokraten Christian Wollnick (S.tid. 1919:449) gir en god illustrasjon på denne kritikken ved å forlange en utenrikspolitisk beslutningspraksis som tilsvarte den innenrikspolitiske:

¹⁰² Et slikt syn hadde flere internasjonale paralleller på denne tiden. I USA påpekte Walter Lippmann, den innflytelsesrike redaktøren av *New Republic*, som hadde ukentlige konferanser med presidenten: ”The way to create wide interest in foreign affairs is to give a wider number of people an interest in them [...] the effect of this enlarged interest would be to break down the uncanny pretentiousness of diplomacy [...] Without some direct and constant interest, public opinion ignores foreign affairs until a crisis is reached” (Lippmann 1915:196–97).

¹⁰³ På denne tiden var det svært vanlig at en utenrikspolitisk sak som først hadde vært drøftet i regjeringen, og siden konsultert med spesialkomiteen ble tatt opp i lukket møte i Stortinget. Dette ble særlig brukt i de siste årene under den første verdenskrig men også i årene etter. Dette skapte særlig bekymring og kritikk fra enkelt hold. De tidligere hemmelige møtereferatene, som nå er gjort tilgjengelige, gir klare indikasjoner på at nesten samtlige av disse hemmelige møtene dreide seg om utenrikspolitiske saker (se St.lukk. for perioden 1917–23, Stortingsarkivet).

Jeg mener det er nødvendig at behandlingen av disse saker blir en ganske anden, end den hittil har været [...] at regjeringen stort set gjør som den vil, at den av og til snakker med utenrikskomiteen, og at regjeringssjefen derefter kommer herved sammen med utenriksministeren og gir nogen meddelelser, hvorom vi verken skal beslutte eller ikke beslutte noget [...] vi almindelige medlemmer av Stortinget skal bare sitte og høre pent paa hvad landsfaderen har at fortælle os. Jeg mener at dette landsfaderlige regimente snarest mulig bør ophøre [...] landsfaderligheden er et tilbakelagt stadium ogsaa paa dette punkt. I vore dage kræver nationalforsamlingen medbestemmelse ogsaa i disse saker. Og vi kræver mer. Vi kræver størst mulig offentlighed over sakernes drøftelse, vi kræver, at vor presse skal være tilstede, for at almenheten gennem vor presse skal faa anledning til at gjøre sig bekendt med disse saker og gjøre sig op en begrundet mening om dem. Jeg henstiller paany til regjeringen at indføre en ny fremgangsmaate ved disse sakers behandling.

Fremfor å reformere og forsterke et brudd med det hemmelige diplomatiet – i tråd med tidens krav om demokratisering av utenrikspolitikken – mente man innenfor den parlamentariske posisjonen at spesialkomiteen bidro til å bevare de gamle ordninger og virke som en barriere mellom folket og utenriksstyret ved at den ”kastet et forklær over hele vår utenrikspolitikk” (Lund (H) i S.tid. 1920:218). Dette var helt omvendt av det mange hadde forventet seg, nemlig en komité som sikret Stortinget en tydeligere plass i behandlingen av de utenrikspolitiske saker og dermed også folkets forståelse av denne typen saker.¹⁰⁴ Den svenske statviteren Axel Brusewitz hadde derfor et poeng da han et tiår senere beskrev den norske ordningen slik:

Långt ifrån att skjuta en bresch i det gamla hemlighetsmakeriet i utrikesfrågorna hade utskottet [spesialkomiteen] visat sig vara den sannskyldiga högborgen för den diplomatiska sekretessens bevarande (Brusewitz 1933b:167).

I motsetning til hva som opprinnelig var tenkt, hadde spesialkomiteen bidratt til at folket hadde fått lite å si i det utenrikspolitiske beslutningssystemet. Stortinget hadde fått mindre innsikt og innflytelse over behandlingen av de utenrikspolitiske saker. Resultatet var at det ble færre utenrikspolitiske debatter i Stortinget enn det hadde vært tidligere. Dette skjedde fordi spesialkomiteen i stedet for å bringe sakene inn for Stortinget valgte å ta de fleste diskusjonene internt i komiteen: ”Vi som ikke sitter i utenrikskomiteen, blir mer uvidende om de ting som behandles der, end vi ellers vilde ha været” (Tønder (V) i S.tid. 1920:2443). Det var derfor høyst vanlig at parlamentarikere ga uttrykk for den frustrasjon som var forbundet med det å lese om en sak i den nasjonale og internasjonale pressen før de var blitt informert om denne i Stortinget.¹⁰⁵ Takket være spesialkomiteen

¹⁰⁴ Slike synspunkter ble særlig fremhevet av sosialdemokratene Wollnick (S.tid. 1921a:12) og Tønder (S.tid. 1921a:16) men også Ivarsson (FV) (S.tid. 1921a:14).

¹⁰⁵ ”I de år jeg har været i Stortinget, har jeg i grunden aldrig faat rede paa hvad utenrikskomiteen er for noget, eller hvad den befatter sig med. Jeg har ikke erfart mer om den ting end jeg har kunnet læse av aviserne; Utenrikskomiteen har hat møte, og har behandlet den og den sak – mer har jeg ikke kunnet faa vite. Har jeg engang imellem henvendt mig til et

ble derfor Stortinget satt på sidelinjen i behandlingen av de utenrikspolitiske saker ettersom avgjørelsene allerede – om enn uformelt – var tatt i spesialkomiteen før saken ble lagt frem for Stortinget. I stedet for hele Stortinget var kun en liten eksklusiv gruppe av parlamentarikere som satt i spesialkomiteen med i behandlingen av de utenrikspolitiske saker:

Det som er foregåat her nu, det er vel nærmest hvad vi kan kalde en efterbehandling i utenrikskomiteen [spesialkomiteen] efter at saken allerede er avgjort, hvor medlemmerne formodentlig gjentar de argumenter som de har anvendt likeoverfor hinanden under den egentlige behandling i utenrikskomiteen [...] Det er mulig, at disse ting har et noget andet utseende for os medlemmer av Stortinget, som ikke er medlemmer av utenrikskomiteen (Sparre (V) i St.lukk. 1918:432–433,490–491).

Skillet mellom et innenriks- og utenrikspolitisk beslutningssystem hadde derfor ikke bare bidratt til å skape et skille mellom en utenriksstyret og folket men også mellom spesialkomiteen og Stortinget. Fremfor å virke som en katalysator for debatt og åpenhet rundt utenrikspolitiske saker i Stortinget virket den som en brems. Parlamentarikernes egne synspunkter og følelser ble på denne måten blokkert ved at de ikke fikk høre noen ting før saken var avgjort. Spesialkomiteen virket på mange som en ”hemmelighetsfuldhetens taake” det var ”vanskelig at ramme” (Johnson (H) i S.tid. 1917:2495). Stortinget følte en avmakt overfor spesialkomiteen, som av mange fikk navnet ’overstorting’. Enkelte politikere hevdet at deler av folket ønsket å ”tilslut danne et arbeider- og soldaterraad like overfor utenrikskomiteen for at faa styrtet den” (Konow (FV) i St.lukk. 1918:432). Dette fikk også virkninger for det konstitusjonelle forholdet mellom storting og regjering. Selv om dette var hovedpoenget for den konstitusjonelle posisjonen, kan dette likevel ikke isoleres fra den parlamentariske posisjonen. Ved å opprette spesialkomiteen hadde Stortinget gitt fra seg makt til regjeringen, i stedet for å få mer kontroll over behandlingen av utenrikspolitiske saker. Fremfor å være et indre stortingsanliggende ble spesialkomiteen sett på som en ”støtpute for regjeringen til å holde Stortingets øvrige medlemmer utenfor behandlingen av de nasjonale interesser” (Heggelund (H) i S.tid. 1922a:41). Andre ord som ble brukt om spesialkomiteen var ”gissel for utenriksministerens meninger”, ”avlæsningsapparat for utenriksministeren” og ”geheimeraad for regjeringen” (Klingenberg (H) i S.tid. 1922a:38).

Det er umiddelbart slående å se hvor få konkrete forslag denne posisjonen likevel stilte opp med. Noen fulgte riktignok den konstitusjonelle posisjonens ønske om å legge behandlingen av de utenrikspolitiske saker i hendene på den komiteen som allerede hadde et visst ansvar for dette, nemlig konstitusjonskomiteen. Likevel var det en forskjell mellom dem ved at den parlamentariske posisjonen i større grad argumenterte for åpenhet og slutt på hemmeligholdet. Den institusjonelle prosedyre for hvordan dette skulle organiseres, var imidlertid ikke avklart. Det ble for eksempel ikke foreslått å opprette en selvstendig og sterk utenrikskomité. Det mest avgjørende var at Stortinget i sin helhet måtte komme sterkere inn i behandlingen av de utenrikspolitiske saker, og at dette sikret en større åpenhet i behandlingen av de utenrikspolitiske saker. Selv om denne posisjonen hentet næring fra det internasjonale reformarbeidet for demokratisering av utenrikspolitikken, var det likevel noen klare forskjeller mellom dem. I Storbritannia, hvor et slikt reformarbeid trolig var kommet lengst, ble skytset ikke bare rettet mot regjeringen, men mot hele diplomatiet som sådan.¹⁰⁶ Selv om en av nøkkelpersonene i *Union of Democratic Control* (UDC), Arthur Ponsonby (1915:84), i sin banebrytende bok *Diplomacy and Democracy* helt eksplisitt tok til orde for at utenrikskomiteen burde være av kontrollerende og ikke konsulterende art, var han likevel mer forsiktig enn det man så komme til uttrykk i Norge. Ponsonby var klar over at hemmelighold var nødvendig i visse sammenhenger. Poenget hans var imidlertid at diplomatene hadde gått altfor langt i bruken av dette instrumentet.¹⁰⁷ Det var altså ikke

¹⁰⁶ Dette innebar at parlamentene måtte bli trukket inn langt tydeligere i behandlingen av de utenrikspolitiske saker: "Diplomacy has failed [...] the mechanism of diplomacy cannot be defended, and must be altered [...] In this country the opinion has been rapidly growing of recent years that the method and machinery used for conducting foreign affairs is not in harmony with the spirit of democracy [...] The question to be faced, therefore, is how can the people exercise control over foreign affairs, in what way can their influence be felt and their opinion asked [...] Give it time for discussion, and give it power to control" (Ponsonby 1915:1–2,6–7,10).

¹⁰⁷ Flere har vist hvordan ulike forståelser av begrepet 'hemmelighold' står i gjeld til forskjellige idéhistoriske tradisjoner. Reinsch (1922:13–14) skiller mellom en *machiavellisk* hvor sammenheng mellom politikk, diplomati og hemmelighold er denne: "[...] manipulative, and hence secret, diplomacy is in fact the most complete expression of the purely political factor in human affairs" mens den *grotianske* har en "broader conception of diplomacy [...] This conception looks upon humanity, not as a mosaic of little mutually exclusive areas, but as a complex body of interlocking interests and cultural groups". Martin Wight (1991) har laget en finere inndeling der hemmelighold deles opp i to faser; selve avtalen og forhandlingene bak. Den *machiavelliske* blir da lik "secret covenants, secretly arrived at", og den *grotianske* "open covenants, secretly arrived at". Wight stiller i tillegg opp en tredje kategori som han kaller *kantiansk* "open covenants, openly arrived at". Denne siste spiller på Woodrow Wilsons første av i alt fjorten berømte punkter "Open covenants of peace openly arrived at, after which there shall be no private undertakings of any kind". Wight (1991:196) utdyper denne posisjonen på følgende måte: "For on the whole this moral position [Kantian] is not the statesman's or diplomatist's philosophy but the private person's (letters to the press), or the armchair philosopher's (Cobden). Few with practical experience of international politics and diplomacy have been Kantians, or remained it". Wilson er imidlertid et unntak. Enkelte har riktignok ment at han lå nærmere den grotianske varianten, som for øvrig også passer best som beskrivelse av fredskonferansen i Versailles i 1919 (Poole 1924; Navari 2000:255). Rent historisk nevnes ofte Washingtonkonferansen i 1921 hvor USA inngikk avtale med Japan om interesser i Stillehavet som et gjennombrudd for det 'åpne diplomatiet' (Kennedy 1922:370). Wight burde trolig ha brukt Trotsky og Lenin som eksempler på den siste varianten, ettersom intensjonene til det nye russiske regimet i

hemmelighold som sådan, men graden av det som ga grobunn for hans kritikk. Folket ble behandlet som barn:

The expression 'open diplomacy' in contradiction to 'secret diplomacy' is very misleading, as it seems to imply the carrying on of negotiations through the public press, or anyhow the immediate publication of every representation made by the Government to any foreign Government. This is not only out of the question and impracticable but would be disastrous [...] It is fully admitted that the Executive must have exclusive control over the actual conduct of negotiations [...] Obviously a large assembly cannot turn itself into an Executive [...] The people cannot in the nature of things have complete detailed information of passing events, but beyond that they should not be treated as children unworthy of confidence and incapable of comprehension (Ponsonby 1915: 25–26, 34, 39).

Den parlamentariske posisjonen i Norge fremstår derfor som mer radikal enn den britiske, selv om en rekke parallelle trekk gjør seg gjeldende. Denne radikaliteten er imidlertid ikke veldig overraskende gitt at Norge manglet en diplomatisk tradisjon lik den engelske.¹⁰⁸ En annen viktig grunn til at denne posisjonen ikke nådde frem med sine krav, er at den konstitusjonelle posisjonen – som fulgte en langt mer moderat linje i disse spørsmål – fikk større innflytelse på utformingen av komiteen.

Selv om noe av kritikken mot komiteen forsvant med innføringen av den kombinerte løsningen fra 1923, med en både kontrollerende og konsulterende utenrikskomité, mente likevel enkelte at den konsulterende komiteen var udemokratisk: ”Man kommer ikke forbi, man kommer ikke igjennem; der eksisterer akkurat det samme system bare i en anden og ny form” (Moseid (Bp) i S.tid. 1923:3984).¹⁰⁹ Det er viktig å legge til at denne posisjonen, selv om den gikk inn for å bryte med de gjeldende prosedyrene for utenrikspolitisk saksbehandling, likevel ikke brøt med nødvendigheten av å føre en samlet og koordinert utenrikspolitikk som sådan. En slik tilnærming tilsvarte dessuten den britiske reformbevegelsen. Grunnen til at posisjonen møtte innsigelser fra annet hold, skyldtes de konsekvenser det ville få å behandle saker åpent for folket. En mest mulig offentlig debatt ville innskrenke sjansene for å oppnå utenrikspolitisk enighet. Når det kom til stykket, og Stortinget måtte ta stilling til både spesialkomiteen

1917 var å oppheve det hemmelige diplomatiet og sørge for at alle internasjonale forhandlinger var 'absolutely openly before the entire people' (Lenin sitert i Navari 2000:255). Trotsky var ikke utenriksminister men 'folkekommissar for utenrikspolitikk' og diplomatiet som sådan ble sett på som en del av den kapitalistiske overbygningen (von Laue 1953:235).

¹⁰⁸ Et godt eksempel på denne motsetningen mellom en nasjonal og internasjonal variant av denne posisjonen er redaktør Oscar Pedersen i 'Arbeider-Politikken', hovedorganet til Norges Sosialdemokratiske Parti (1921–27). I tråd med den internasjonale posisjonen uttalte han i en artikkel i *Union of Democratic Control's* avis *Foreign Affairs* at spesialkomiteen faktisk var et godt bevis på at Norge var "in the favourable position of being able to say that she has already passed beyond the stage of secret diplomacy" (Pedersen 1921). Spesialkomiteen ble her vurdert som et demokratisk organ, og ikke som en rest av diplomatiet, slik den norske posisjonen hevdet.

¹⁰⁹ Det samme poenget finnes hos Tørris Heggelund (H) (S.tid. 1923:3979): "Jeg er litt ængstelig for at dette vil være ad en bakkdør at faa ind igjen noget i likhet med det vi har hat i utenrikskomiteen tidligere".

og utenrikskomiteen, støttet imidlertid flertallet innenfor denne posisjonen opp om å bevare ordningen. Til slutt bør det også nevnes at den parlamentariske posisjonen alltid har hatt sentrale støttespillere i Den utvidete, men disse har enten utgjort et lite mindretall i komiteen, eller så har de moderert seg så sterkt at synspunktene deres ikke er blitt synlige utenfor komiteen (se kap. 3.4).

Den konstitusjonelle posisjonen

Specialkomiteen sto særlig utsatt til for konstitusjonell kritikk, ettersom den manglet flere av kjennetegnene til de ordinære stortingskomiteene og andre spesialkomiteer. På den måten kom den til å utfordre de konstitusjonelle prosedyrene. I motsetning til hva som var vanlig for en spesialkomité, kom den for det første til å eksistere over flere år, ved at den enstemmig ble opprettholdt i årene 1918, 1919 og 1920. For det andre var den ikke knyttet til en bestemt enkeltsak. På bred basis skulle den drøfte generelle saker som ”vor hele utenrikspolitiske stilling” (Mowinckel i S.tid. 1917:64). Dette gjaldt ikke bare spørsmål om sikkerhets- og krigspolitikk, men også stående spørsmål av handelspolitisk og rettslig art, hvor en allsidig kunnskap og kjennskap til forholdene var nødvendig. I motsetning til hva andre stortingskomiteer gjorde, trengte for det første komiteen ikke å forelegge Stortinget regulære innstillinger. Specialkomiteen var ikke et besluttende organ, men et rådførende og konsulterende stortingsorgan for regjeringen. For det andre var bruken av hemmelighold og taushetsplikt spesiell. Det var særlig overgangen fra krig til fred som gjorde at det ble stilt spørsmål ved komiteens konstitusjonelle stilling. Komiteen kunne ikke lenger defineres som et midlertidig krigsorgan – hva da?

Det kunde maaske forsvares – maaske, siger jeg – at denne komite blev nedsat i 1917, under krigen og de vanskelige og ekstraordinære forhold som sa hersket; men da vi nu er kommet ind i fredelige tilstande og alt synes at gaa frem ordinært, saa forstaar jeg ikke, at der langer kan være grund til at opretholde utenrikskomiteen. Den har jo intet grundlag i vor forfatning; den an heller ikke siges at ha plads indenfor Stortingets reglement (Bernhard Hansen (FV) i S.tid. 1921a:11).

Den konstitusjonelle posisjonen mente at både spesialkomiteen og den senere utenrikskomiteen sprengte den parlamentariske ansvarsfordelingen som eksisterte mellom administrasjon og kontroll, mellom utøvende og lovgivende makt.

Hovedpoenget var at komitémedlemmene kom i en uheldig dobbeltstilling ved at de på den ene siden ble gjort medansvarlige i administrative avgjørelser, og på den annen side skulle representere Stortingets overordnede kontrollfunksjon. Det var uklart hvorvidt

specialkomiteen var et regjeringsorgan eller et stortingsorgan – den hadde en ”dubbel natur” (Brusewitz 1933:156; se Skaar (V) i S.tid. 1921a:18; 1923:3980). Betegnelsene som ble brukt om komiteen, røper et særlig konstitusjonelt tenkesett: ”konferanseutvalg”, ”intet forfatningsmæssig organ”, ”formløst”, ”intet organ men en svulst”, ”grænsen av det konstitutionelt tilladelige”, ”anomali”, ”hænger ikke sammen med sit legeme”, ”halvt privat, halvt offentlig utvalg”, ”verken fugl eller fisk”, og ”ein luksusartikkel som ein eigentlich ikkje trong”.

I motsetning til den parlamentariske posisjonen gikk den konstitusjonelle posisjonen klarere inn for konkrete løsninger. Behandlingen av de utenrikspolitiske saker måtte som alle andre politiske saker bli komitébehandlet på vanlig måte, ved at komiteene forberedte saker som siden ble diskutert i Stortinget. Dette sikret Stortingets parlamentariske kontroll av regjeringen. Mer spesifikt fikk dette som følge at enten måtte specialkomiteen bli mer lik andre stortingskomiteer, eller så måtte det utenrikspolitiske arbeidet overlates til andre ordinære stortingskomiteer. I det siste tilfelle gjaldt dette *konstitusjonskomiteen*, som var den komiteen med lengst erfaring i å behandle utenrikspolitiske saker. Hovedpoenget for den konstitusjonelle posisjonen var at dette var den eneste komité ”som paa konstitutionelt vis behandler utenrikske saker” (Hegge (V) i S.tid. 1921b:3566). Problemet var imidlertid at denne komiteen ikke bare arbeidet med utenrikspolitiske saker, men hovedsaklig med konstitusjonelle spørsmål. Dessuten var den i løpet av de siste årene blitt marginalisert av specialkomiteen.¹¹⁰ Derfor ble den institusjonelle løsningen i 1923 tatt godt imot av den konstitusjonelle posisjonen. Den todelte ordningen ivaretok kravet om at utenrikspolitiske saker måtte bli behandlet konstitusjonelt. Det siste poenget som skal nevnes i denne sammenheng, er hvordan deler av den konstitusjonelle posisjonen etter hvert også støttet behovet for et eget utenrikspolitisk beslutningssystem som var bedre tilpasset internasjonal diskurs. En nøkkelfigur her var Carl J. Hambro. Han beskrives nærmere i kapittel 3.4.1.

¹¹⁰ Det første praktiske skritt som ble tatt for å bedre opp i denne tilstanden var å fortette forbindelsen mellom specialkomiteen og konstitusjonskomiteen ved at formannen fra sistnevnte komité ble fast medlem av specialkomiteen. Dette ble gjort, om enn noe tilfeldig.

3.3.2 Den utenrikspolitiske representasjonen

For å sikre seg at utenrikspolitikken ikke virket splittende, fremhevet regjeringen i motsetning til flertallet på Stortinget at behandlingen av de utenrikspolitiske saker måtte foregå skjermet og kontrollert. Dessuten påpekte regjeringen i sterkere ordelag enn Stortinget at spørsmål knyttet til landets nasjonale interesser var ”kemisk fri for partipolitikk” (Knudsen i S.tid. 1917:59). Det var et krav at man – uansett hvor uenige man var i sak – sluttet seg til spillereglene, som gikk ut på at man arbeidet for at nasjonen stod samlet utad:

Vi maa ha lov til at gaa ut fra, at om der er delte meninger om, hvorledes landets utenrikspolitikk skal føres, saa mener dog alle utfra sine egne betragtninger, at det er fædrelandets vel, man arbeider for (Knudsen i St.lukke. 1918:393–94).

Uenighet var tillatt innad, men ikke utad. Det ble nemlig umulig for utenriksministeren å forhandle med andre stater så lenge det var mange forskjellige synspunkter utad. Hemmelighold ble et viktig virkemiddel for regjeringen i denne sammenheng. Den forsøkte så langt den kunne, å unngå meddelelser til pressen, særlig i saker hvor det hersket delte meninger. Som vist ovenfor ble det i årene under den første verdenskrig rettet et skarpt angrep mot disse utenrikspolitiske metodene, uten at dette fikk umiddelbare konsekvenser for beslutningssystemet. Problemet var at bruken av hemmelighold i internasjonale forhandlinger kolliderte med den åpenhet og debatt som ellers dominerte beslutningsprosedyrene i norsk politikk. Regjeringen fikk derfor en utfordring i å holde pågående forhandlinger med en annen part hemmelig under tett oppsyn fra både Stortinget og presse. Hvordan klarte regjeringen å legitimere slike nye utenrikspolitiske spilleregler? Det største problemet for regjeringen var, som tidligere vist, at de fleste parlamentarikere la det innenrikspolitiske beslutningssystemet til grunn når utenrikspolitiske saker skulle behandles i Stortinget. Utenriksminister Mowinckel uttrykte en klar bekymring for situasjonen:

Det er en mangel paa tradition, paa fast følelse av hvad utenrikspolitikk vil si og hvorledes vor utenrikspolitikk skal føres og ledes [...] efterhvert som baade storting og regjering – og ogsaa departementet – vinder forståelse av at utenrikspolitikk er litt andet end hjemlig politikk, saa vil vi her naa frem paa bedre veier, og de resultater vi kan fremvise, bli bedre. Det samspill som bør finde sted mellem nationalforsamling og regjering, hvor det gjælder utenrikspolitikken – det samspill klinger i mine ører endnu temmelig urent [...] Altfor ofte drar man utenrikspolitiske spørmaal ind efter de indrepolitiske linjer, og man slaas, saa sarene fyker paa samme vis, hvorpaa man er vant til at slaas indenfor landets grenser, ogsaa naar det gjælder utenrikspolitiske spørmaal – til liten glæde for nogen og til skade og skadefro fornøielse for dem, som kan ha nytte av at se dette uenighetens spill, som utad svækker vor stilling paa omraader, hvor vi i grunden alle av hjertet ønsker at staa sammen, fordi vi alle mener og vil, at utad skal Norge være ett land og ett folk (Mowinckel i S.tid. 1922b:2275).

Her nevnes to helt sentrale poenger. For det første at måten andre stater behandlet utenrikspolitiske saker på, gjorde det nødvendig for Stortinget å følge spesifikke utenrikspolitiske beslutningsprosedyrer. Ikke minst gjaldt dette metoder for å sikre at landet kunne stå samlet om sin utenrikspolitikk. Som Mowinckel påpeker: Det er Norges stilling *utad* som svekkes om det ikke blir skapt utenrikspolitisk enighet. For det andre kommer det her klart frem at de prosedyrene man hadde for utenrikspolitisk samarbeid mellom regjering og storting, var for dårlige. Her lå problemet: Det var ikke enigheten som sådan, men de utenrikspolitiske metoder som ble brukt for å skape og legge til rette for en slik enighet, som ble kritisert. Ifølge utenriksministeren var det for mange udisiplinerte parlamentarikere på Stortinget som ikke forsto rekkevidden av de utenrikspolitiske spilleregler. Hvordan klarte regjeringen likevel å skape en praksis som gjorde det mulig at enkelte stortingspolitikere bidro til å ivareta landets nasjonale interesser, ved at også de kunne bidra til å avpolisere utenrikspolitikken?

Regjeringens behov for en konsulterende utenrikskomité

Det er mye som taler for at regjeringen møtte andre staters måter å behandle utenrikspolitiske saker på, motvillig. Den forsøkte derfor som best den kunne, å imøtekomme de innenrikspolitiske spillereglene med å fremheve at det utenrikspolitiske ansvaret fortsatt lå hos regjeringen, og at spesialkomiteen måtte sees på som en selvstendig stortingskomité.¹¹¹ Den første verdenskrigen og gjennombruddet for den internasjonale diskursen i Norge gjorde det imidlertid nødvendig å skape egne utenrikspolitiske beslutningsprosedyrer som kunne sikre landet både innad og utad. Særlig det siste var viktig i denne sammenheng. Både tempoet i saksbehandlingen, kravet til hemmelighold og behovet for samhold gjorde Stortinget til et tungvint organ for regjeringen (Buen (A) i S.tid. 1921a:16). ”Saa gaar møte efter møte” påpekte Knudsen, og faren for lekkasjer var dessuten relativt stor. Bruken av lukkede møter på Stortinget

¹¹¹ Argumentet ble særlig brukt for å imøtekomme den konstitusjonelle posisjonen: ”Vi agter ikke at fravike ansvaret eller søke at kaste det over paa nogen anden” (Knudsen i S.tid. 1917:57). Dette var ikke bare regjeringens synspunkt, men også sentrale medlemmer i spesialkomiteen uttalte at: ”Vi vil ikke og maa ikke ville ta utenriksledelsen ut av regjeringens hænder” (Mowinckel i S.tid. 1917:53). Argumentet ble særlig brukt for å imøtekomme den parlamentariske posisjonen. Komiteen ble satt sammen av et samlet storting og kunne forelegge saker for Stortinget hvis et enkelt medlem i komiteen ønsket det, selv om dette ikke var foreskrevet i noe reglement, kun praksis (Dok. nr.1, 1922:2). Både statsministeren og utenriksministeren fremhevet dette (Michelet i S.tid. 1921a:23). Komiteen bidro derfor som en døråpner og ”puffet paa regjeringen og bragt den til at bringe frem i salen hvad den kanskje ellers ikke hadde bragt frem her” (Halvorsen (H) i S.tid. 1922a:51). Som andre stortingskomiteer ordnet den seg ved å ha egen formann og sekretær, og kunne kalle inn

hadde vært en praksis som særlig ble tatt i bruk under krigen. Dette skjermet saken i forhold til offentligheten og minsket faren for lekkasjer. På denne måten kunne man gjøre seg ferdig med debatten før den ble offentliggjort – som enten kom i form av et åpent møte i Stortinget eller som en redegjørelse med pressen til stede. Hemmelighold ble sikret, og mulighetene for å oppnå enighet var langt bedre enn om debatten måtte tas åpent. Denne uttalelsen fra Ameln (H) (St.lukk. 1923:335–336) gir en dekkende beskrivelse av hvilken funksjon slike møter faktisk hadde:

La os da haape, at det skyllevand, som er rendt ut her, vil bevirke, at kilden flyter klarere, naar den skal vende utad, og at det i morgen kan bli enstemmig og uten debat.

Men selv lukkede møter var for regjeringen en tungvint måte å diskutere utenrikspolitiske saker på. Uavhengig av om møtet var lukket eller åpent var Stortinget med sine 126 medlemmer en lite effektiv arena for å skape et felles utenrikspolitisk standpunkt som samtidig ble holdt skjermet fra offentligheten. Et annet poeng var at lukkede møter hadde en veldig synlig negativ effekt på det norske folket. Det var langt enklere for regjeringen å gjøre dette i en hemmelig komité. Dette kunne både sikre koblingen til Stortinget, om enn i formell grad, og samtidig virke effektivt i retning av å sikre hemmelighold og skape enighet gjennom få deltakere i beslutningsprosessen. Dette var ikke noe særnorsk fenomen, og vitner om at Norge, hva angår behandlingen av utenrikspolitiske saker, hadde tilpasset seg de beslutningsprosedyrene som gjaldt for andre stater i det internasjonale statssystemet. Ikke overraskende har den senere britiske diplomaten Nicolson (1939:84–85) en oppfatning av forholdet mellom en ordinær versus en konsulterende utenrikskomité, som tilsvarer den norske regjering:

The advantages of such committees [a foreign affairs committee] are that they enable the foreign secretary accurately to gauge parliamentary opinion, while they provide Parliament with safety-value for such criticism and suggestion as would be impossible in a public debate [...] The disadvantages are that they impose extra labour on the foreign secretary, that they often emphasize difficulties and disagreements which might be solved by the passage of silent time; that they introduce an element of party controversy into the conduct of international affairs [...] that they lead to serious indiscertions and disclosures [...] The parties which support the national government in Great Britain have of recent years experimented with a purely unofficial Foreign Affairs Committee to which opposition members are not admitted. This committee exists ostensibly for the private discussions of foreign problems and is precluded by its own rules either from testing opinion by a vote or from addressing resolutions to the government.

Tre poenger er her viktige. For det første viser Nicolson at den britiske regjering så på dannelsen av en kontrollerende utenrikskomité som et fremskritt i forhold til å diskutere

og legge frem saker til offentlig debatt i parlamentet. For det andre hadde denne typen komité en rekke svakheter, hvor den største var at slike komiteer ofte skapte mer bråk og uro enn forutsigbarhet ved at partikonflikter ble trukket inn i behandlingen av utenrikspolitikken. Dermed reduserte man også muligheten for å ivareta de nasjonale interessene på en effektiv og trygg måte. For det tredje var den optimale løsningen at parlamentet etablerte en konsulerende utenrikskomité hvor opposisjonen var ekskludert. Dette kan umiddelbart sees på som en kontrast til den norske løsningen hvor man formaliserte samarbeidet gjennom en fast institusjon, og hvor opposisjonen ble trukket med i komiteen. Men tilsvarende den britiske regjeringen, så også den norske regjering en vesentlig forskjell mellom en kontrollerende og en konsulerende utenrikskomité. En kontrollerende komité av typen konstitusjonskomiteen, ville ha fokus rettet bakover i tid – med kontroll av fortidens enkelthandlinger knyttet til enkeltsaker som budsjettspørsmål – mens oppgavene til en konsulerende komité av typen spesialkomiteen, orienterte seg mot både nåtid og fremtid, med *hele* den utenrikspolitiske stilling som ansvarsområde. Ettersom spesialkomiteen hadde ansvar for alsidig ”å bedømme fremtidens veier” kunne den ikke settes i klasse med en alminnelig stortingskomité som lagde ”opvaskindstillinger over fortidens gjerninger” (Mowinckel i S.tid. 1917:53-54). Knudsen gir et godt bilde av hvordan spørsmålet om opprettelse av en konsulerende utenrikskomité ble satt i sammenheng med motsetningen mellom de innenrikspolitiske og utenrikspolitiske beslutningsprosedyrer. Kritikken rettes ikke bare imot den parlamentariske posisjonen, men også den konstitusjonelle:

Det er praktisk talt ganske umulig at forlægge for Stortinget alle disse utenrikspolitiske spørsmål. Det er den sorteste uvidenhet om disse ting som kan bringe dette krav frem [...] jeg vil da straks legge det forbehold til at det er ønskelig og nyttig for en regjering under de mange – ialfald flere – vanskelige spørsmål som kan komme op i forholdet til utlandet, at kunne konferere med tillidsmand i Stortinget. Det anser jeg ønskelig, og utenrikskomiteen [spesialkomiteen] blev jo ogsaa oprettet efter regjeringens initiativ. Men naar man vil trække det derhen at denne komite skulde bli en almindelig stortingskomite som skulde faa sig oversendt saker til behandling og til avgjørelse her i Stortinget, saa blev det et vrængbillede av utenrikspolitik efter min mening, og jeg vil, saalænge jeg er medlem av denne forsamling bestemt protestere mot en slik fremgangsmaate (Knudsen i S.tid. 1920:2642).

For regjeringen ville det være betryggende å ha en komité som alltid var for hånden og som lett kunne sammenkalles i behandlingen av utenrikspolitiske saker. En slik komité var godt tilpasset det internasjonale statssystemet der fortløpende forhandlinger var et helt sentralt element. Disse internasjonale beslutningspraksiser la et press på regjeringen, uavhengig av om den ønsket det eller ikke. Det å være en suveren stat i et internasjonalt

system av tilsvarende stater, gjorde det vanskelig å bryte med dette systemets grunnleggende beslutningsprosedyrer. Som en moderne, suverene stat måtte Norge forholde seg til de beslutningsprosedyrerne som gjaldt innenfor det europeiske diplomatiet. Problemet var, som før nevnt, at disse spillereglene kolliderte på en rekke områder med den norske. Som jeg har vist ovenfor, gjaldt denne inkompatibiliteten særlig bruk av hemmelighold. Norge måtte på best mulig vis forsøke å følge en utenrikspolitisk beslutningspraksis som var parallell med de andre politiske enhetene man ønsket å sammenlikne seg med, som i dette tilfelle var de europeiske nasjonalstater. Nils Ihlen, som var utenriksminister i årene 1913–20, ga et sterkt uttrykk for at det var de 'utenrikske momenter' og særlig de statene Norge hadde tett kontakt med som bestemte hvilke beslutningsprosedyrer som skulle gjelde:

Naar man taler om hemmelighetskrammeri bør man se hen til hvad andre noitrale stater har offentliggjort (Ihlen i S.tid. 1917:151).

Regjeringen så det som, om ikke umulig, så i hvert fall praktisk vanskelig, å behandle utenrikspolitiske saker på en grunnleggende annen måte enn de andre europeiske nasjonalstater.¹¹² Statsminister Knudsen (St.lukk. 1918:443) følte det ytre presset sterkt, og gikk derfor inn for at Norge måtte "drive en utenrikspolitikk efter almindelig europeisk maalestok". Det ville være både "urealistisk" og innebære "en svekkelse for os" om man ikke fulgte de internasjonale beslutningsregler (Knudsen i St.lukk. 1919:214).¹¹³ Måten regjeringen gikk frem på, og de teknikker som lå til grunn for å behandle saker ble derfor styrt vel så mye utenfra som innenfra. Knudsen følte derfor en dyp risiko ved å bryte de beslutningsprosedyrerne som gjaldt internasjonalt:

Det er jo det naturlige, at med utenrikske anliggender er det vanskelig at kunne snakke helt ut for aapne dører; naar det gjælder forhandlinger med fremmede magter er det jo vanskelig for ikke at si farlig (Knudsen i St.lukk. 1917:632).

I første rekke gjaldt dette bruken av åpne møter i Stortinget. Som vi har sett tidligere var dette et hovedkrav til den parlamentariske posisjonen. Problemet for regjeringen lå i at å følge en ordinære parlamentariske beslutningsprosedyre på dette området ville bryte med de internasjonale beslutningsprosedyrer. Prinsipielt sett ønsket regjeringen minst mulig

¹¹² Dette virker logisk ettersom Norge hadde en marginal internasjonal betydning på denne tiden. Konow (FV) (i S.tid. 1921:20) uttalte: "Når utlandet jo har sin hemmelige utenrikspolitikk, kan jo ikke [vi] hindre utlandet i at beholde den."

¹¹³ Dette gjaldt ikke bare overfor de europeiske stormaktene, men også overfor de nordiske nabostater, Sverige og Danmark: "Det blir visselig ikke offentliggjort i større ustrækning end allerede skedd fra svensk og dansk side, og da vil det jo ta sig litt eiendommelig ut, om man skulde gjøre det her fra norsk side" (Knudsen i St.lukk. 1919:214).

hemmelighold. For regjeringen var det nemlig viktig å ikke bryte fullstendig med det innenrikspolitiske beslutningssystemet. Specialkomiteen havnet derfor i en mellomstilling mellom nasjonal og internasjonal diskurs, med et ansvar rettet både innover og utover.

Under stortingsdebatten 20. januar 1917 ble det gitt klart uttrykk for dette:

Naar regjeringen har ønsket nedsættelsen av en saadan komite, er det vistnok for at sikre sig paa den ene side vort folk, paa den anden side de fremmede regjeringers tillid til regjeringens fremtidige handlinger (Johnson (H) i S.tid. 1917:60).

Gitt måten andre stater behandlet utenrikspolitiske saker, ble imidlertid regjeringen presset til å følge disse internasjonale beslutningspraksiser, fremfor de typisk norske.

Utenriksminister Michelet gir en dekkende beskrivelse av dette forholdet:¹¹⁴

Jeg vil kun si, at skulde det besluttet [møte for åpne dører], saa vil jeg ikke kunde gi de meddelelser, som jeg nu hadde tænkt at gi Stortinget. Der er her tale om gaaende forhandlinger, og det er i strid med al international praksis og ogsaa i strid med god forretningskikk at gi almenheten oplysninger om det, som foregaar for lukkede døre to kontraherende parter imellem. Jeg er selvfølgelig helt og fuldt enig med hr. Wollnick i, at forhandlingerne skal føres mest mulig for aapne døre. Men her er der tale om meddelelser, som vi selv ikke – efter min opfatning ialfald – er helt raadige, helt herre over (Michelet i St.lukk. 1921:37).

Inkompatibiliteten mellom beslutningsprosedyrene i internasjonal og nasjonal diskurs kunne ikke gjøres mer synlig enn dette. Utenriksministeren imøtekom – om enn motvillig – de praksiser som gjaldt internasjonalt. For Norge, som manglet en diplomatisk tradisjon er det klart at den hemmelige måten man forhandlet på i europeisk diplomati virket fremmed for både storting og regjering.

Diplomatiets bruk av hemmelighold har riktignok en lang genealogi og skal med gode grunner ikke trekkes inn her. Et kort poeng skal likevel nevnes. Det gir mening å si at den aktive bruk av hemmelighold henger sammen med mangel på demokratiske ordninger. Tocqueville (1945 [1835]:234-35) fremhevet i 1835 at behandlingen av utenrikspolitiske saker gjorde krav på en rekke egenskaper og kvaliteter som ikke passet inn i de demokratiske beslutningsprosedyrer man kjente igjen fra norsk politisk tradisjon:¹¹⁵

¹¹⁴ Interessant å merke seg her er den støtte regjeringen fikk av langt mer radikale politikere, som Hornsrud (Ap). Som medlem av utenrikskomiteen uttalte han dette: "Man kan hævde at vi ikke skal ha nogen slike spørmaal hemmelig behandlet, at alt skal lægges frem offentlig [...] men vi kan ikke melde os ut av verden, vi kan ikke melde os ut av Europa. Slik som nu engang verden og Europa er, tror jeg det er en dyd av nødvendighet at vi finder os i, at alle spørmaal blir forelagt en utenrikskomité som ikke vil bli forelagt Stortinget" (Hornsrud i S.tid. 1922a:46, min kursivering).

¹¹⁵ Et eldre, men tilsvarende syn på behandlingen av utenrikspolitikken finnes hos John Locke (1952:xii): "The variations of designs and interests, must be left in great part to the Prudence of those who have this Power committed to them, to be managed by the best of their Skill, for the advantage of the Commonwealth."

Democracy is favorable to the increase of the internal resources of the State [...] But a democracy is unable to regulate the details of an important undertaking, to persevere in a design, and to work out its execution in the presence of serious obstacles. It cannot combine its measures with secrecy, and it will not await their consequences with patience.

For i det hele tatt å kunne oppnå enighet på den internasjonale diplomatiske scene, var det et sterkt behov for å unngå at slike diskusjoner ble ført for åpne dører. Argumentet var at dette ville forverre, og samtidig øke muligheten for internasjonal konflikt, fremfor fred. Kanskje bedre enn noen annen har Balfour, den britiske utenriksminister under den første verdenskrigen, gitt et sterkt forsvar for bruken av 'secret diplomacy'. Under en debatt i Underhuset i 1918, som nettopp dreide seg om opprettelsen av en fast utenrikskomité, gikk Balfour til angrep mot slike planer. Begrunnelsen var behovet for hemmelighold.¹¹⁶ Prinsippet var enkelt:

The work of diplomacy is exactly like the work which is done every day between two great firms [...] If you are a man of sense you do not create difficulties to begin with. You try to get over all these things without the embitterment which advertisement always brings with it. It is when you begin to press your case in public that antagonism arises. In private – in conversation which need not go beyond the walls of the room in which you are, you can put your case as strongly as you like [...] directly a controversy becomes public all that fair give-and-take becomes either difficult or impossible (Balfour sitert i Reinsch 1922;163–64).

Om Michelet hadde fått med seg hva som ble sagt i det britiske Underhuset skal her stå usagt, men likheten mellom Michelets referanse til 'god forretningsskikk' og Balfours 'two great firms'-analogi er interessant, uavhengig av om det forligger en direkte påvirkning eller ikke. I motsetning til Storbritannia ble det imidlertid i Norge nedsatt en konsulterende utenrikskomité. Det ble sett på som nødvendig i første rekke av hensyn til utlandet. Samtidig lå det en mulighet til å dempe de utenrikspolitiske gemyttene også nasjonalt. Det er derfor dekkende å si at ordningen ikke bare tilfredstilte et utenrikspolitisk konsultasjonsbehov i Knudsens regjering, men også for samtlige regjeringer i årene som fulgte. Det eksisterte altså en tverrpolitisk oppslutning om en konsulterende utenrikskomité blant de stadig skiftende regjeringene. Statsminister Knudsen (S.tid. 1917:194) uttalte at han var "tilfreds med møtene og er glad for at vi har nedsatt den komite, bestaaende av mænd fra alle partier", og Michelet (S.tid. 1920:2629),

¹¹⁶ Det var akkurat de samme argumentene de 'klassiske realister' tok opp igjen i årene etter den andre verdenskrig: "The new parliamentary diplomacy is no substitute for these [diplomatic] procedures. On the contrary, it tends to aggravate rather than mitigate international conflicts and leaves the prospect for peace dimmed rather than brightened [...] Not only is a publicly conduct diplomacy unable to reach agreement or even to negotiate for the purpose of reaching agreement, but each public meeting leaves international matters in a worse state than before" (Morgenthau 1985 [1948]:569–79). For en norsk variant av dette synet: "Den ting at viktige forhandlinger føres for nesten åpen scene, får vanligvis motsetningene til å forverres, talene er ikke rettet til forhandlingspartnerne, men til verdensopinionen, eller i alle fall til hjemmemarkedet, noe som i høy grad vanskeliggjør kompromisser" (Christophersen 1962:99).

som var utenriksminister i Halvorsens to høyreregjeringer i 1920–21 og 1923, uttalte at ”for mit eget vedkommende vil jeg intet heller end et intimere arbeide mellem komite og utenriksdepartement.” Regjeringen fikk dessuten god støtte fra resten av parlamentarikerne som var faste medlemmer i komiteen. Uavhengig av hvilket politisk parti komitémedlemmene tilhørte, ble komiteen sett på som både nyttig og betydningsfull. Det var dermed blitt skapt et lite utenrikspolitisk miljø med en sterk lojalitet knyttet ikke bare til regjeringen, men også til de utenrikspolitiske beslutningsprosedyrer. Kritikerne på Stortinget merket seg dette:

Jeg vil kun konstatere, at de, som har hat ordet her [i lukket stortingsmøte], er blant de medlemmer av Stortingets utenrikskomite, som krampagtig holdt fast ved, at den komité skulde vedvare (Blakstad i St.lukk. 1921:38).

3.4 Konsensusdannelse i spesialkomiteen og utenrikskomiteen

Et tydelig mønster trer i denne sammenheng frem: de ulike oppfatninger av komiteen fulgte ikke partigrensene, men hvorvidt man var medlem av komiteen eller ikke. De fleste kritikerne av spesialkomiteen var parlamentarikerne i Stortinget. Riktignok var enkelte av komitémedlemmene også kritiske til ordningen, men dette gjaldt hovedsaklig ”maaten hvorpaa den forhandler” (Hambro i St.lukk. 1923:226). En viktig forklaring på den brede oppslutningen blant komitémedlemmene var de stadig skiftende regjeringsskiftene som kom etter den lange regjeringsperioden til Venstre i 1913–20.¹¹⁷ Dermed fikk flere regjeringspartier kjennskap og erfaring med komiteens nytte. Venstre fikk ikke – til tross for sin sterke parlamentariske stilling – monopol på å styre spesialkomiteen. *Alle* partier var jo dessuten representert i komiteen. To forhold peker seg særlig ut. For det første at komitémedlemmene i større grad enn de andre stortingsrepresentantene hadde en forståelse for at metodene for utenrikspolitiske beslutninger ikke måtte følge partipolitikkens spilleregler. Et bredt samarbeid mellom storting og regjering var en viktig del av arbeidet med å innordne Norge i det internasjonale statssystemet. Denne tilknytningen skal først eksemplifiseres ved en nøkkelfigur i komiteen, nemlig Carl J. Hambro. Dernest berøres noen konkrete metoder som komiteens forløpere etablerte i forbindelse med konsensusdannelsen.

¹¹⁷ Ved valget i 1918 mistet regjeringspartiet Venstre 23 mandater og var sittende med bare 51 av de 126 plassene i Stortinget. Flertallsparlamentarismen tok med det slutt for lang tid fremover (Stavang 1998:130). Ved regjeringsskiftet 21.

3.4.1 Carl J. Hambro: Stortinget som diplomatiets erstatningsorgan

Vil det ikke være å undervurdere den diskursive betydning, å fokusere så tydelig på en enkeltperson som det gjøres her? Mitt svar på dette vil være benektende, ettersom jeg skal forsøke å studere Hambro 'utenfra' og ikke 'innenfra'. Hvilket betyr at Hambros utenrikspolitiske forståelse bør fortolkes innenfor rammen av den subjektposisjon han hadde i den utenrikspolitiske diskursen, fremfor hans essensielle karakteregenskaper. Gitt at det har betydning fra hvor og av hvem noe sies i en diskurs, er det spesielt to grunner til at jeg har valgt ut nettopp Hambro. For det første sto han som arkitekt bak omdannelsen av spesialkomiteen til Den utvidete ved å være en sentral figur i arbeidet med innstillingene som ble skrevet i anledning reformering av spesialkomiteen: "I en viss forstand tror jeg at jeg har lyst til å si at jeg er far til den [Den utvidete]" (Hambro i S.tid. 1948:523). For det andre var Hambro gjennom sitt verv som både mangeårig formann i utenrikskomiteen og som delegat til en rekke internasjonale organisasjoner og konferanser gjennom hele mellomkrigstiden, *den* sentrale utenrikspolitiske parlamentariker i perioden.¹¹⁸

Hambros kritikk mot spesialkomiteen var i første rekke rettet mot den *tilfeldighet* som var knyttet til regjeringens behandling av de utenrikspolitiske saker. For det første mente Hambro at regjeringen omgikk Stortinget ved at de utenrikspolitiske sakene enten ble lagt frem i samlet storting uten ordinær komitébehandling, eller gjennom drøfting i spesialkomiteen. Stortingspolitikerne fikk derfor ikke adgang til å sette seg inn i saken og oppta en virkelig drøftelse av den, noe som på sikt kunne få uheldige konsekvenser for ivaretagelsen av landets nasjonale interesser (Hambro i S.tid. 1922a:912).¹¹⁹ For det andre

juni 1920 gikk både statsminister Knudsen og utenriksminister Ihlen av, og høyreopposisjonen med statsminister Halvorsen og utenriksminister Michelet i spissen, kom til makten.

¹¹⁸ Hambros sentrale utenrikspolitiske stilling i mellomkrigstiden er blitt fremvet av flere (Fure 1996:43). Det utenrikspolitiske miljøet var dessuten svært lite i denne perioden. Det er blitt sagt at Hambro, Mowickel og senere Koht, utgjorde den lille utenrikspolitiske eliten som med styrke markerte seg i de utenrikspolitiske debatter på Stortinget og i utenrikskomiteen i denne perioden. Hambro ble valgt inn som medlem av *spesialkomiteen* rett etter regjeringsskiftet 21 juni 1920, som førte Høyre til regjeringsmakten. Året etter ble han valgt inn som medlem i *utenrikskomiteen*. Deretter ble han vanlig medlem av *konstitusjons- og utenrikskomiteen* fra og med dens dannelse i 1923, og ble komiteens formann i 1925. Dette vervet hadde han, med et kort avbrekk i 1928, helt frem til utbruddet av den andre verdenskrig i 1940, ved siden av å fungere som stortingspresident i årene 1926–40. Etter at han gikk av som komiteens formann, forstatte han som vanlig medlem i *utenriks- og konstitusjonskomiteen* i årene 1945–57. Utenom dette hadde han en rekke internasjonale verv og deltok aktivt i det interparlamentariske arbeidet. Fra 1926 var han Norges utsending til Folkeforbundets møter i Genève, hvor han både var medlem av presidiet, 13-mannskomiteen og kontrollkomiteen. I 1939 ble han president og fungerte som dette under hele krigen. Han var dessuten Norges utsending til De Forente Nasjoners første generalforsamling i 1946. I tillegg til alt dette var Hambro dessuten Høyres leder i årene 1926–34 og parlamentarisk leder i årene 1928–49.

¹¹⁹ Det var bla. dette som la grunnlaget for Hambros prosedurale kritikk av samtlige regjeringer på 1920-tallet. Kritikken ble ikke rettet mot regjeringenes synspunkter som sådan, men mot deres manglende konsultasjon med Stortinget. Først gjaldt dette venstre regjeringen under Otto Blehrs ledelse i perioden 1921–23, med Ræstad som utenriksminister. Både Ræstad og

poengterte Hambro at spesialkomiteens møtepraksis var alt for tilfeldig. Komiteen ble som regel sammenkalt ved særlig varsel i Stortinget uten at komiteens medlemmer på forhånd visste noe som helst. De møtte gjerne helt uforberedt, ettersom de sjelden fikk forelagt dagsorden eller informasjon om hvilke saker som skulle bli behandlet på møtet. Noen form for saksdokumenter, som komitemedlemmene kunne sette seg inn i på forhånd var derfor uvanlig. Regjeringens fremleggelse av saker i komiteen foregikk som regel bare muntlig, noe som ble litt forbedret etter hvert som det ble vanlig å skrive ned stenografiske møtereferater fra hvert komitémøte. Stortingets kritiserende og innstillende myndighet på det utenrikspolitiske området var derfor altfor *vilkårlig*, noe daværende utenriksminister Michelet sa seg helt enig i (se Michelet (H) i S.tid. 1921a:23). I følge Hambro besto hovedproblemet i at Stortingets medlemmer ble gjort medskyldige, uten å være medansvarlige for den utenrikspolitikk som ble ført av regjeringen:

Jeg sitter der som en tilfeldig ener, der wilkaarlig føler mig beæret ved at sitte i et saa høivigtigt kollegium (Hambro i S.tid. 1921a:22).

Kritikken til Hambro var altså ikke rettet mot spesialkomiteen som sådan. Målet hans var å få trukket opp en fastere ramme om spesialkomiteens arbeid ved at den inngikk i systemet med de andre arbeidende stortingskomiteene. Organiseringen av de utenrikspolitiske organer måtte følge samme politiske rammeverk og konstitusjonelle grunnregler som andre politiske institusjoner. Hambros ståsted kan oppsummeres ved hjelp av hans egne ord om at utenrikspolitikken måtte – på lik linje som all annen politikk – bli organisert inn i ”nogenlunde betryggende konstitutionelle former”, ettersom vår konstitusjon ”ikke kjenner uansvarlige avgjørelser” (Hambro 1926:61). Det måtte derfor opprettes en *fast* utenrikskomité, ”der indordnes i forretningsordenen som enhver anden komite” (Hambro i St.lukk. 1923:226). Hambro forlangte ikke at enhver utenrikspolitisk detalj måtte bli lagt frem for Stortinget, kun de ”principielle anliggender og de store retningslinjer”, for ”ellers vilde vi ikke faa gjort noget andet” (Hambro i S.tid. 1920:2622–2623). Utenrikspolitikken måtte bli *styrt* og ledet av regjeringen, men

Blehr ble kritisert for å gå *direkte* til Stortinget med enkeltsaker. Dermed ble både den konsulerende utenrikskomiteen og den innstillende konstitusjonskomiteen satt på sidelinjen. Dette ble gjort i form av meddelelser til Stortinget ”etter at avgjørelsen allerede var truffet fra regjeringens side” (Hambro i S.tid. 1922a:913). Regjeringen forsvarte seg med at man i størst mulig grad ville legge frem innstillinger, meddelelser og proposisjoner offentlig i samlet storting fremfor å diskutere dem med utenrikskomiteen (Ræstad i S.tid. 1922a:908). Hambro mente dette bare var en dårlig unnskyldning fra regjeringens side for å omgå Stortinget. Den samme typen kritikk reiste Hambro mot de fleste andre regjeringene på 1920-tallet, særlig mot Mowinckels første periode som kombinert stats- og utenriksminister i perioden 1924–26 (se Hambro

Stortinget måtte både ”vaake over” regjeringens oppgaver og stå i ”den intimeste kontakt med etaten gjennom dens høieste chef” (Hambro i S.tid. 1922a:910). Hambro mente altså at Stortinget ikke bare skulle *kontrollere* regjeringen men også *konsultere* den under ”særlige forhold” (Hambro i S.tid. 1923:226). Det siste er et helt sentralt poeng. Her skiller nemlig Hambro lag med store deler av både den parlamentariske og den konstitusjonelle posisjonen. I motsetning til de fleste andre parlamentarikere på denne tiden innrømmet Hambro at det var behov for å skape institusjoner som var tilpasset de utenrikspolitiske beslutningspraksiser. Specialkomiteen var nettopp et slikt organ:

Utenrikspolitikken staar i et noget andet forhold til nationalforsamlingen og til landets interesser i det hele end en regjerings politikk for øvrig [...] Derfor har man ogsaa i de eller fleste land fundet det naturligt, at et eget udvalg inden nasjonalforsamlingen kan træde i forbindelse med regjeringen for at søke vejledning om de udenrikspolitiske spørgsmål og bli tat med paa raad naar det gjælder (Hambro i S.tid. 1923:3981).

Imidlertid er Hambros vektlegging av de utenrikspolitiske spilleregler ikke bare interessant fordi han innså behovet for å etablere en konsulterende utenrikskomité, men også fordi han brukte dette som begrunnelse for at utenrikspolitiske saker måtte følge konstitusjonell praksis. Selv om mye taler for at ”omsorgen for Stortingets ære, verdighet og rett og for de overleverte konstitusjonelle tradisjoner representerte den stramme linje i Hambros virke og det faste element i en ellers labil personlighet” (Danielsen 1984:306), er imidlertid Hambros begrunnelse for at utenrikspolitikken måtte innordnes i konstitusjonell praksis annerledes:

Indatil betyr det kanskje ikke så stort at de konstitutionelle begreper er uklare på dette område [...] men utadtil;- og vor utenrikspolitikk har altid facade utadtil, også, og ikke mindst, når den drøftes i Stortinget – virker indiskretionerne, løsheten i form, mangelen på forståelse av de benyn som bør gjøre sig gjældende – i ikke ringe grad avslørende og nedsættende. Vi virker ikke alene umodne, men til like politisk ubegavede. Og ikke alene vor prestige, men også vore reelt håndgripelige interesser lider ved at vi behandler formerne og linjerne for vor utenrikspolitikk som om vi befant os i nationernes barnekammer (Hambro 1926: 89–90).

Det var altså forholdet utover som var spesielt viktig for Hambro. Norges nye utenrikspolitiske erfaringer gjorde det nødvendig, spesielt for en småstat, å søke langsiktig styring som ivaretok landets nasjonale interesser. Denne vektleggingen av de utenrikspolitiske spilleregler skiller Hambro radikalt fra de fleste andre parlamentarikere på denne tiden. Avstanden mellom de innenrikspolitiske og utenrikspolitiske beslutningsprosedyrer kunne *reduseres*, men aldri *fjernes* for godt. Det ville alltid være en

1926:61). Det samme ble gjentatt, men dog mye kraftigere, mot regjeringen Kolstad i årene 1931–32, under behandlingen av Grønland-saken (se Fure 1996:118–32; Innst.S.nr.166, 1933).

forskjell mellom de to. Dette hang sammen med at Hambro trolig var den første parlamentariker her i landet som bidro til å synliggjøre behovet for egne utenrikspolitiske spilleregler gjennom et kontinuerlig overordnet nasjonalt og ikke-partipolitisk siktemål. Utenrikspolitikk måtte være ”landspolitikk paa ethvert punkt”, og binde *hele* landet (Hambro i S.tid. 1923:3981). I motsetning til de innenrikspolitiske saker måtte utenrikspolitikken bli behandlet saklig og nøkternt, fordi den internasjonale diskursen bandt utenriksministeren såpass sterkt at hans dumheter eller feil, vanskelig kunne gjenopprettes.¹²⁰ Spesielt stor betydning hadde dette for småstater som Norge:

Vi har i letsindig tåpelighet gåt ut fra at de små stater ingen utenrikspolitikk skulde ha [...] er der nogen som må føre utenrikspolitikk og det en klok og forsiktig og langsiktig utenrikspolitikk, da er det de små stater. De har ingen magt at sætte bak sine ord ved forhandlingsbordet. De har ikke råd til at begå dumbeter [...] de små staters utenrikspolitiske dumbeter er vanskelig oprettelige (Hambro i S.tid. 1923:58–59).

At parlamentarikere snakket om *nasjonale interesser* på denne måten var nytt her til lands. Hambros utenrikspolitiske forståelse brøt med den dominerende politiske diskurs på denne tiden – der ideologisk konflikt og politisk kamp var helt sentrale kategorier i en turbulent og spent politisk periode.¹²¹ Mens innenrikspolitiske saker på denne tiden var sterkt politisert, var målet til Hambro å avpolitisere utenrikspolitiske saker.¹²² Flere har fremhevet Hambros almenne småstatsinteresse, og ikke minst hans nasjonal-konservative grunnholdning i en rekke utenrikspolitiske saker (se Aasheim 1972:82–85; Sejersted 1984:85–97; Fure 1996:296–302; Klovning 2002). Imidlertid er det få som har festet seg ved Hambros oppfatning av *utenrikspolitikken*s nasjonale betydning, og viktigheten av å sikre de *nasjonale interesser* utad.¹²³ Dette står frem som et kjernepunkt hva angår Hambros utenrikspolitiske forståelse. Hvordan kunne Hambro trekke frem

¹²⁰ Utenriksministeren måtte opphøre å være talsmann for et spesifikt parti, og i stedet tale på vegne av hele landet Norge: ”Den mand som er landets utenriksminister [...] skal være norsk utenriksminister og intet andet. Det er et grundsyn jeg har, og det kan ikke ændres, hvem der end er utenriksminister” (Hambro i St.lukk. 1922:612).

¹²¹ Dette ble fremhevet av Hambro (St.lukk. 1922:612) i et lukket møte på Stortinget 24. juli 1922: ”Jeg har efterlyst spørsmålet under de forskjellige trontaledebatter og debatter om utenriksbudgettet, men det er endnu meget vanskelig at vække nogen levende interesse i Stortinget for spørsmål som ikke er partipolitiske.”

¹²² Dette poenget er relevant, til tross for at Hambro ofte kritiserte nasjonal partipolitikk som sådan: ”Den dag en majoritet i mitt parti eller i noget annet parti vilde forsøke å hindre mig i å si den, eksisterer der ingen partigrenser for mig lenger, og det vet også ethvert menneske innen mitt eget parti” (Hambro i UUKK 1938:66).

¹²³ Det gir derfor en viss mening å se en sammenheng mellom Hambro og de ’klassiske realister’ i studiet av IP, etter den andre verdenskrigen (Christophersen 1975). Imidlertid er det trolig mer relevant å sammenlikne Hambro med Edmund Burkes’ studier i Internasjonal Politikk. Den konservative Burke vektla jo nettopp den enkelte nasjons felles tradisjon, historie og arv, fremfor abstrakte moralske prinsipper. Burke tok avstand fra den mekaniske maktbalansen i *Raison d’état*, men på den annen side vektla Burke, i mindre grad enn Hambro, de konstitusjonelle grunnprinsipper: ”Men are not tied to one another by papers and seals. They are led to associate by resemblances, by conformities, by sympathies. It is with nations as with individuals. Nothing is so strong a tie of amity between nation and nation as correspondence in laws, customs, manners, and habits of life” (Burke sitert i Boucher 1998:318).

Stortinget som utenrikspolitisk statsorgan med ansvar for de ivaretagelse av de nasjonale interesser *uten* at han samtidig understreket behovet for åpenhet og offentlig debatt, slik som ble gjort med styrke i den parlamentariske posisjonen? Utenriksetatens oppgave var i følge Hambro å være et nasjonalt organ som skulle sikre en ”repræsentation for den historiske innsigt og for den historiske linje i vort lands utvikling (Hambro i S.tid. 1922:2267). Utenrikspolitikken måtte først og fremst følge en nasjonal linje:

Uten at kunne sit lands historie kan man overhodet ikke føle utenrikspolitisk og man kan ikke tænke utenrikspolitisk – ens tænkning og end følelse blir improvisert ut fra dagens behov og mangler den bakgrund som er nødvendig i et samfund med tradition og med en historie bak sig (Hambro i S.tid. 1922b:2268).

Hovedproblemet ifølge Hambro var at Utenriksdepartementet ikke hadde den rette kompetanse til å ta det hele og fulle ansvar for utenrikspolitikken, ettersom Norge manglet en egen diplomatisk tradisjon som kunne formidle landets nasjonale historie (Omang 1964:72). Verken Utenriksdepartementet eller diplomatiet som sådan hadde noen erfaring med å behandle utenrikspolitiske saker og ta vare på landets nasjonale interesser. I stedet var Utenriksdepartementet preget av en ”gammel slendrian” hvor ”trætte ekspeditionschefer” manglet historisk innsikt og utenrikspolitisk trening, og hvor de derfor gjorde en rekke ”vidtrekkende ukyndighetsfeil” (Hambro i S.tid. 1923:57). I det hele tatt var det en mangel på utenrikspolitisk skolering og utdanning av diplomati i Norge.¹²⁴ Behandlingen av norsk utenrikspolitikk var snarere preget av:

Utflygter, omgâelser, og undvigelse, en luftig konstruktion av fraser og omtrentlighed – byggende på løs idealisme og luftig diletterteri [...] uten nogen navlestreng der forbinder den med politisk virkelighed, norsk historie og nationale behov (Hambro 1926:89–90).

Men hvis utenrikspolitikken ikke skulle bli behandlet ”tilfældig og diletantisk”, og man skulle unngå at den ble styrt ”som man sitter og deliberer i Nobelkomiteen, naar der uddeles en fredspris” (Hambro i S.tid. 1922a:42), hvem skulle da sikre dette? I de europeiske statene hvor diplomatiet hadde sin egen historie og tradisjon, ble parlamentene sett på som den uforutsigbare trussel. I Norge var det omvendt. Stortinget

¹²⁴ Hambro tok bla. til orde for at Utenriksdepartementet burde etablere en såkalt ”nationalpolitisk generalstab”, et slags historisk kontor med eget arkiv, som skulle ha en oversikt over Norges utenrikspolitiske historie med spesiell kjennskap til traktater og overenskomster som opp igjennom historien hadde avgrenset landet (Hambro i S.tid. 1922b:2283). Hambros (S.tid. 1923:58) kritiske spørsmål: ”Hvor mange er det i departementet som virkelig har studeret og fåt undervisning og veiledning i avfattelsen av diplomatiske aktstykker og i diplomatiets utviklingshistorie?,” virket vel sterkt polemisk ettersom man nettopp hadde gjennomført en viktig utenriksreform i 1922, som bla. innebar en økt profesjonalisering med tydelige kriterier for rekruttering og etatsutdanning (se Omang 1959; Fure 1996:53–71).

var faktisk det statsorganet som hadde lengst erfaring med å behandle utenrikspolitikk. For Hambro ble Stortinget paradoksalt nok et slags erstatningsorgan for det hemmelige diplomati Norge aldri hadde hatt. Hambros syn på Stortingets utenrikspolitiske rolle som forvalter av landets nasjonale interesser skilte seg dermed kraftig fra den gjengse oppfatning som la vekt på at Stortinget var *folkets* organ (Neumann 2001b). Hambros utenrikspolitiske syn innebar at enhver nasjon måtte sikre og ta ansvar for landets nasjonale interesser utad:

Den sum av erfaringer og innsikt som er samlet i departementet, kan efter forholdenes art ikke være overvældende; og den har ikke historiske røtter som stikker dypt. Fra 1814 til 1905 hadde Norge intet andet organ til at varetale landets utenrikspolitiske interesser end det norske Storting, og fra 1814 til 1905 var dog trods alle svakheder og alle mangementer interessen for de utenrikspolitiske anliggender i Norges Storting større end den synes at ha været efter at vi fik vort eget utenriksvæsen. Stortinget var det eneste organ hvorigjennem Norge kunde varetale de nationale interesser utadtil. [...] vor udenriksetat er en ny etat, det er en etat uten tradition, og det er en etat uten et historisk grundlag saa sikkert og bredt som vi alle ønsker det (Hambro i S.tid. 1922a:909–10).

Det avgjørende poenget i Hambros argumentasjon var at utenrikspolitikken måtte bli behandlet og styrt etter *forutsigbare* behandlingsprosedyrer. Hans kritikk av regjeringen og utenriksstyret var verken partipolitisk begrunnet eller basert på en kritikk av manglende demokratiske prosedyrer, men tok utgangspunkt i at den virket til skade for nasjonen med sin *tilfeldige* utenrikspolitiske styring. Det var dette som var grunnen for at Stortinget måtte trekkes mer aktivt inn i det utenrikspolitiske beslutningssystemet. Det beste virkemiddelet for å sikre en slik kontinuitet var at Stortinget fikk en fast utenrikskomité. Dermed kunne saksbehandlingen følge en ordinær og regulær parlamentarisk praksis, først komitébehandling, dernest åpen debatt i Stortinget. I tillegg til dette kunne den konsulterende utenrikskomiteen fungere som et drøftende organ i viktige saker. Et slikt engasjement fra Stortingets side var både nødvendig for ”forståelsen av de utenrikske sakers betydning”, og for å styrke ”følelsen av at vor utenriksetat er en national institution” (Hambro 1922a:34). Poenget med en utenrikskomité var altså ikke å gi folket økt innflytelse og innsikt i utenrikspolitiske saker, men å sikre landet en langsiktig utenrikspolitisk styring:¹²⁵

¹²⁵ Selv om Hambro opp til flere ganger refererte til de internasjonale forsøkene på å demokratisere utenrikspolitikken, kan han likevel ikke sammenstilles med dem. Den tidligere nevnte Ponsonby (1915:33–36), danner her en interessant kontrast med sin vektlegging av *folket*, fremfor Hambros fokus på *konstitusjonell forutsigbarhet* og *nasjonal interesse*: ”It is not the passing of laws, or even alteration of the Constitution, it is not the increased numbers of Radical, Labour, or Socialist organizations that makes democracy. It is the real education and the complete liberation of the people from the domination of any class that alone can give them independence and self-reliance.”

Der er dog en væsensforskjel mellem, hvad der skrives i pressen og hvad en ansvarlig utenriksminister meddeler nationalforsamlingen og hvad der drøftes under fuldt ansvar [...] Vi mener at sigtelinjerne for et lands utenrikspolitikk skal føres efter lange perspektiver, og det er ikke noget, som verken tænkes sagt eller kan siges for galleriet [...] men det er noget som bak de lukkede døre altid maa være en forudsætning baade for storting og regjering (Hambro i St.lukk. 1921:38, 171).

Hambro skilte seg på denne måten ut fra både den konstitusjonelle og den parlamentariske posisjonen. I motsetning til den konstitusjonelle posisjonen, som var prinsipielt kritisk til bruken av Den utvidete, mente Hambro at de utenrikspolitiske spilleregler gjorde det nødvendig med et slikt organ¹²⁶. Videre var hele hans begrunnelse for en sterkere konstitusjonell kontroll over utenrikspolitikken fundert i de utenrikspolitiske spilleregler og dens praksiser. Dermed skilte han seg fra den parlamentariske posisjonen ved ikke å være særlig opptatt av økt åpenhet i behandlingen av de utenrikspolitiske sakene. Det var ikke folkets hensyn som sto i sentrum for Hambros utenrikspolitiske engasjement, men snarere de nasjonale interesser. Det var dette siste punktet som gjorde hans syn spiselig for regjeringen. Stortingets oppgave måtte ikke bestå i å skape strid og konflikt i utenrikspolitiske spørsmål, men snarere virke beroligende og trygge en langsiktig og forutsigbar ivaretagelse av landets nasjonale interesser. Konsensus i utenrikspolitikken var i følge Hambro et absolutt krav for en småstat som Norge. Stortinget måtte gjøre sitt ytterste for å bidra til dette, ikke bare ved å ha en tett kontakt med regjeringen, men også ved å avpolitisere utenrikspolitikken. Som formann i utenrikskomiteen gjennom nesten hele mellomkrigstiden gjorde Hambro sitt for å sikre nettopp dette, til tross for at det finnes enkelte unntak.¹²⁷ Dette skulle bli enda mer tydelig i årene etter den andre verdenskrig (se kap. 4). For å se mer eksplisitt på hvordan Den utvidetes forløpere bidro til å skape konsensus, flytter jeg fokuset til komitémedlemmenes ulike former for moderasjon.

¹²⁶ I 1948 beskrev Hambro (S.tid. 1948a:523) Den utvidete slik: "Den utvidete utenrikskomite hadde den hele tid karakter av en spesialkomite, men den tjente sin hensikt, ikke alltid helt ut, men i det vesentlige [...] Det har også hendt mer enn en gang at man fant at den utvidete utenrikskomite ikke var et fullkomment organ for de drøftelser man ønsket å ha [...] Mer enn en gang har man tilkalt til møtene i den komite representanter for andre komiteer eller for andre interesser."

¹²⁷ Grønland-saken med Danmark og Sjøgrensestriden med England er gode eksempler på at Hambro brukte utenriks- og konstitusjonskomiteen og Den utvidete offensivt for å sikre landets nasjonale interesser i kampen mot regjeringen (Fure 1996; Klovning 2002). Hambro hadde til tider en så sterk utenrikspolitisk stilling i disse årene at enkelte briter bemerket under Sjøgrensestriden at: "the conduct of important foreign affairs lay in the hands of Mr. Hambro rather than in those of the Ministry concerned" (Lindley sitert i Salmon 1997:175). Imidlertid fremheves det ofte at 1930-tallet, i motsetning til 1920-tallet, var preget av et langt mer stabilt forhold mellom regjering og storting i utenrikspolitiske spørsmål. Den nære kontakten mellom Koht og Hambro i perioden 1935–40 trekkes ofte frem her (Christophersen 1973; Fure 1996).

3.4.2 Komitémedlemmenes moderasjon

Ivar Tveiten (V) (S.tid. 1922a:48) som var medlem i både spesialkomiteen og utenrikskomiteen, og dessuten formann i perioden 1919–23, gir en dekkende forklaring på hvorfor komitémedlemmene var positive til ordningen:

[D]et hev mange gonger i Stortinget vore teke til ords for at denne institusjonen skulde burt; men so hev det hørt til at sume av desse opponentane vart sette inn i utanriksnemndi, og daa høyrde ein ikkje meir til det. Dei fann rimeligvis at det var bra aa ha eit slikt organ, og kravi stilna av.

Dette er et klart uttrykk for at spesialkomiteen var et viktig sted for konsensusdannelse.¹²⁸ Det er dessuten iøynefallende å se hvordan en rekke radikale komitémedlemmer, som ved flere anledninger hadde fremmet synspunkter som lå godt innenfor den parlamentariske posisjonen, likevel modererte seg. Sosialdemokraten Buen (St.lukk. 1918:397) er et godt eksempel. Selv om han prinsipielt sett fremstilte seg selv som både ”fiende av det hemmelige diplomati”, som forkjemper for at ”Stortinget maa komme bort fra disse lukkede møter”, og forlange at viktige utenrikspolitiske beslutninger ”sker i fuldt dagslys under hele folkets paasyn”, modererte han seg likefullt ved å påpeke at *ikke alle* utenrikspolitiske saker hadde godt av å bli behandlet i full offentlighet:

Detaljer kan ikke behandles av alle, for ellers vilde de for det første aldrig bli færdige, og vi vilde bli staaende oppe i et verre uføre end vi er nu (Buen (A) i St.lukk. 1918:397).

Gjennom sin deltakelse i spesialkomiteen hadde Buen fått nær kjennskap med de utenrikspolitiske spilleregler. Disse beslutningsprosedyrene kunne man enten velge å følge, eller la være. Buens poeng var at hvis man valgte å gjøre det siste, ved å nekte å la utenriksministeren redegjøre for en sak for lukkede dører, og i stedet kreve saken lagt frem i åpent møte, var alternativet ingen meddelelse i det hele tatt (Buen i S.tid. 1921a:39). Sagt annerledes: de utenrikspolitiske spilleregler bandt sterkere enn de vanlige parlamentariske prosedyrer. Det å benytte seg av lukkede møter i Stortinget var for flere parlamentarikere nå blitt legitimt, i hvert fall når man skulle behandle utenrikspolitiske saker som var av en bestemt hemmelig *art*. I lukkede møter kunne man snakke om saker på en måte som ikke passet under åpne møter (Castberg (Ad) i S.tid. 1921a:37). Castberg er en annen nøkkelfigur. Vi har tidligere sett hvor sterkt han gikk inn for at mest mulig

¹²⁸ Tveiten hadde dessuten, i året forut, tatt til ordet for at såfremt man gikk til det skritt å legge ned spesialkomiteen, ville dette ”vera beint fram illojalt imot riksstyret og serleg daa imot utanriksministeren” (Tveiten i S.tid. 1921a:15). Dette vitner om en sterk *lojalitet* overfor regjeringen, som for mange parlamentarikere på denne tiden virket ganske fremmed.

av den utenrikspolitiske debatten ble tatt for åpne dører. Som medlem av spesialkomiteen mente han likevel at spesialkomiteen vanskelig lot seg erstatte av et åpent storting, eller for den saks skyld en kontrollerende utenrikskomité:

Hvis komiteen [spesialkomiteen] opphaves, saa er det næste spørsmål, som man ikke kommer forbi: Hvad saa? (Castberg i S.tid. 1921a:19).

Andre eksempler på radikale medlemmer av spesialkomiteen bør i denne sammenheng nevnes. Buens partifelle Christopher Hornsrud, som var medlem i utenrikskomiteen og dessuten med i Den utvidete i årene 1928-36, støttet også bruken av en konsulterende utenrikskomité fremfor at utenrikspolitiske saker skulle bli diskutert for åpne dører, eller kun bli kontrollert av en fast utenrikskomité. Stilt overfor det valg at utenrikspolitiske saker enten skulle forelegges Stortinget i en knapp form for de mange, eller for en konsulterende utenrikskomité i den mest uttømmende form for de få, mente Hornsrud at:

Skal man vælge mellem de to ting, er jeg tilbøielig til at tro at det rigtigste maa være at ha en utenrikskomité som utenriksministeren trygt kan gaa til med alle saker (Hornsrud i S.tid. 1922a:45).

Mer oppsiktsvekkende var det at den forhenværende venstremann og senere kommunist, Egede-Nissen, støttet den nye ordningen i 1923. Under stortingsdebatten den 8. desember 1923, som hovedsakelig dreide seg om etableringen av Den utvidete, forsvarte han et forslag som innebar at hans senere parti NKP ble holdt utenfor komiteen. Diskusjonen gikk på hvorvidt utvidelsen skulle gjelde fem eller åtte personer, hvor Egede-Nissen støttet det minste antallet av hensyn til effektivitet fremfor representativitet:

Attakkerne mot utenrikskomiteen røber, hvor uvidende man er i denne forsamling – naar man tror at vort land skal kunne drive en utenrikspolitikk uten en utenrikskomité [Den utvidete], som blir saa godt sammensat som mulig med repræsentanter fra de forskjellige grupper. Det er jo haarreisende at man ikke forstaar at man ikke maa ødelægge det instrument som man der har (Egede-Nissen i S.tid. 1923:3987).

Det finnes altså en lang rekke med eksempler på parlamentarikere i spesialkomiteen, og senere utenrikskomiteen, som støttet ordningen. Disse ble en viktig støtte for regjeringen i å bidra til å skape oppslutning rundt de utenrikspolitiske beslutningsprosedyrer. Selv om dette kun påpeker medlemmenes syn på komiteen, finnes det likevel en rekke andre tilfeller av dette under behandlingen av enkeltsaker. I et av Stortingets lukkede møter om forhandlingene med USA i sluttfasen av den første verdenskrig, ga for eksempel Lund (H), som selv ikke var komitémedlem, et godt bilde av hvor sterkt kravet om enighet og

prinsippene for hemmelighold virket på komitémedlemmene. Han påpekte hvordan de partipolitiske skillelinjer ble gjort irrelevante innenfor komitérommets fire vegger:

Jeg mener, at utenrikskomiteen [specialkomiteen] har det i sin magt at lempe paa sine medlemmers taushetspligt, den taushetspligt, som de av sig selv – ikke Stortinget – har paalagt sig at iagttaa like overfor de menige medlemmer av Stortinget [...] Vi har netop hørt i dag, at i komiteen er der faldt en række vigtige voteringer om, hvorledes regjeringen skal svare, og vore partifæller skal ha ansvaret paa vore vegne for, hvorledes disse beslutninger føres ut i livet, og vi er ikke spurt! [...] det har ikke kunnet ske, fordi der i komiteen er et flertal, som fremdeles ser saa snevert paa det, at de føler sig bundne i sin samvittighed derhen, at de tør ikke snakke med meningsfæller om det. Jeg forstaar ikke den samvittighedsfuldhet (Lund (H) i St.lukk. 1918:438).

Lund griper her fatt i to vesentlige poenger som henger sammen, nemlig distansen som ble skapt mellom partiene og deres medlemmer i specialkomiteen, og komiteens aktive bruk av hemmelighold. Poenget hans var at komitémedlemmene først og fremst forholdt seg til de utenrikspolitiske spilleregler, og ikke de innenrikspolitiske. Opposisjonens parlamentariske kontroll av regjeringen ble moderert i specialkomiteen og kom i skyggen for konsultasjonsbehovet. Videre ble hemmeligholdet overholdt, selv om det ikke var formalisert i noe lovverk¹²⁹. Specialkomiteen hadde nemlig ikke noe eget reglement for bruk av taushetsplikt. Dette skjedde først med etableringen av Den utvidete i 1923, da det ble lovfestet at utenriksministeren skulle avgjøre om et møte skulle holdes hemmelig eller ikke. I årene før dette hadde derfor verken utenriksministeren eller statsministeren noen tvangsmakt i så henseende. Medlemmene bøyde av uten noe tydelig press. Komiteen hadde derfor i løpet av bare ett år, klart å skape en sosial praksis som var sterk nok til at institusjonen kunne holdes oppe, uten at medlemmene lekket informasjon. Hemmeligholdet ble fulgt. Utad ga statsministeren uttrykk for at komiteens diskusjoner var 'frie' og 'åpne':

Vi har diskutert disse utenriksspørsmål helt frit og ganske uforbeholdent. Det er jo fuldt paa det rene hos alle specialkomiteens medlemmer, at der er absolut taushetspligt, og derfor kan vi saa frit snakke om alle ting i komiteen, hvilket vi ikke kan her [Stortinget], selvfølgelig. Men derfor er mange ting blitt opklart i specialkomiteen, misforstaaelser og – ja, jeg kan godt bruke uttrykket, sladder – sladder som gaar omkring paa gater og stræder og i avisredaktionerne og forgifter den offentlige opinion (Knudsen i S.tid. 1917:194).

Knudsen mente altså at den frie samtaleformen som preget komiteen var en viktig forutsetning for at misforståelser kunne bli oppklart, og konflikter bli moderert. Når

¹²⁹ Om bruken av taushetsplikt i årene 1917–22, skriver Brusewitz (1933b:167) følgende: "Det är svårt att avgöra i vad mån en ålagd tysthets- eller diskretionsplikt verkat hindrande i detta avseende, men av allt att döma synes utskottsledamöterna haft stor frihet att själva bestämma hur långt de ville gå i meddelsamhet till andra. Av denna frihet torde de dock tämligen sparsamt begagnat sig och därigenom själva bidragit att alldeles onödigtvis vidmakthålla en mur mellan sig och kamraterna i stortinget."

Knudsen brukte ordet 'fritt', var det i betydningen hemmelig, og ikke som fravær av makt. Poenget var jo at komitémedlemmene ikke sto frie til å fremheve hva de selv og deres partier prinsipielt mente i en aktuell sak, men at de som privatpersoner modererte seg. Makten som gjorde dette mulig virket imidlertid 'usynlig', ettersom den ikke sprang ut ifra et sentrum, eller fra en person, som representerte en fysisk makt. Ikke minst gjaldt dette det forhold at de enkelte partiledere som satt i komiteen lot seg styre av tanken om at ivaretagelsen av landets nasjonale interesser også måtte avgjøre behandlingsmetoden. Hva som ble drøftet på komitémøtene, og hvem som sa hva, ble holdt hemmelig for resten av Stortinget. Poenget med dette var ikke bare å holde sensitiv informasjon unna offentligheten, men også for å unngå at de *ulike* standpunkter som eksisterte innad i komiteen lekket ut. En slik form for uenighet for åpen scene ville virke dypt splittende, først i forhold til Stortinget, dernest i forhold til offentligheten. For å unngå dette, var det viktig at komiteen *fremsto* som enig og samlet, når saken ble tatt opp til diskusjon og debatt i Stortinget. Selv om hvert komitémedlem hadde rett til å si sin mening for åpen scene, ville ikke dette være like heldig for landets skyld. Drøftelser foregikk derfor bak lukkede dører, mens åpne møter hadde til hensikt å gi uttrykk for den nasjonale enighet. Utenrikspolitiske meningsuttalelser om vanskelige utenrikspolitiske spørsmål i åpne stortingsmøter ble derfor sterkt begrenset. Slike åpne 'drøftelser' innskrenket seg til utenriksministerens offisielle redegjørelser, og til de parlamentariske lederne som med få ord ga sin tilslutning til det som allerede var bestemt, og intet mer. Tanken var at åpenhet, og ikke hemmelighold, ville gjøre folk nervøse.

Flere ganger innrømmet enkelte komitémedlemmer overfor Stortinget, at de i kraft av sin stilling som komitémedlem måtte følge de utenrikspolitiske beslutningsreglene, fremfor å følge synspunktet til det partiet man tilhørte. Olav Scheflo, som hadde vært Arbeiderpartiets parlamentariske leder i 1922, men som gikk inn i NKP under splittelsen på 20-tallet og ble dette partiets parlamentariske leder i 1927, ga selv uttrykk for hvordan denne diskursive makten preget hans synspunkt i kanskje den viktigste utenrikspolitiske saken som komiteen behandlet på 1920-tallet, nemlig Grønland-saken.¹³⁰ Kravet om

¹³⁰ Saken startet for alvor i 1921, da Danmark ba norske myndigheter om en skriftlig bekreftelse på at de aksepterte dansk suverenitet over hele Grønland. I Norge kom man etter hvert til å hevde at deler av Øst-Grønland enten var å anse som norsk eller skulle ha status som *terra nullius*, ingenmannsland. I 1933 ble saken ført inn for domstolen i Haag hvor Norge led nederlag. Saken er spesiell fordi Norge gjorde krav på et område som en annen stat (med støtte fra det internasjonale samfunn) allerede hevdet å ha suverenitet over. Dessuten ble saken drevet frem av utenom-parlamentariske krefter på den politiske høyresiden som utløste en sterk nasjonal bevegelse. Se mer Innst.S.nr.166, 1933; Fure (1996:118–132).

utenrikspolitisk enighet i utenrikskomiteen, hvor han selv var medlem i årene 1922–23, og i Den utvidete hvor han ble medlem fra 1923, disiplinerte han så sterkt at han til slutt måtte renonsere. Selv om han både rent personlig og politisk mente at Utenriksdepartementet hadde gjort en udugelig jobb, følte han det vanskelig, ja nærmest umulig, å gi uttrykk for et slikt syn offentlig:

Det var selvsagt, at denne innstilling maatte bli enstemmig, naar konklusjonen gaar ut paa intet videre end at opta forhandlinger om spørsmålet, og det var ogsaa forutsætningen fra første dag av, at man skulde se til at faa i stand en enstemmig innstilling. Ogsaa premisserne er i alt væsentlig enstemmige. Men jeg vil tilstaa, at jeg under behandlingen av denne sak har tænkt meget og – jeg tror, jeg kan si – jeg har tænkt meget godt, som ikke kunde bli med i innstillingen. Jeg har i denne sak været delvis i samme stilling som høires utenrikspolitiske eksperter har været i saa mangen gang, naar det gjaldt utenrikspolitiske spørmaal, forhandlinger med andre lande, hvor regjeringen stod vanskelig i det, den skulde havde landets interesser – høire var uenig med landets regjering og sa det greit og gjorde, hvad det kunde, for at svække regjeringen overfor det andet land. Jeg vil si, at jeg kunde anføre meget i denne sak, som var til gagn for vort parti, til partipolitisk nytte for os kommunister, og som vilde være til stor skade baade for venstre og høire. Jeg har renoncet. Vi har latt være at slaa partipolitisk mynt paa den sak her (Schefflo (NKP) i St.luke. 1923:307).

To viktige poenger kommer frem i dette sitatet. For det første synliggjør det hvordan kravet om å stå samlet utad, slo ned på mikroplan i komiteen. I komiteens arbeid med å skrive innstillinger, som for øvrig foregikk svært sjeldent, var det helt sentralt at den sto samlet. Grunnen til dette var, som nevnt ovenfor, at dette ville virke beroligende både i forhold til Stortinget og det norske folk. En delt innstilling derimot, ville gi uttrykk for en dyp splittelse, som igjen ville forsterkes i det norske samfunn. Dette var også styrken ved komiteens sammensetning. Utad fremsto den som partipolitisk representativ, men hvilken betydning hadde dette når komiteen fulgte andre spilleregler enn de som ellers preget norsk politisk diskurs? Poenget her er at selv om enkelte politikere var uenig regjeringens utenrikspolitikk på partipolitisk grunnlag, bøyde de likevel av, for å skape en enstemmig innstilling, og dermed sikre et samlet uttrykk utad. De utenrikspolitiske beslutningspraksiser hadde dermed skapt en subjektposisjon for komitémedlemmene, som i større grad enn andre parlamentarikere, aksepterte slike spilleregler. Man skulle kanskje forventet at den radikale Schefflo, i stedet for å støtte Norges *nasjonale* interesser, snarere ville følge sin ideologiske overbevisning, og støtte arbeiderklassens syn i en slik sak. Hvis Schefflo hadde valgt det siste, hadde han i så fall latt de partipolitiske synspunktene gå foran de utenrikspolitiske spilleregler. Som medlem av utenrikskomiteen ville dette imidlertid være et brudd med komiteens grunnleggende praksis. Ved å ha i oppgave og ivareta landets nasjonale interesser overfor andre stater,

noe som særlig ble gjort ved å sikre enighet utad, ble det maktpåliggende for komiteens medlemmer å bidra til dette fremfor å fronte sine partiers ideologiske standpunkter. Potensiell kritikk og utenrikspolitisk opposisjon ble altså marginalisert takket være kravet om utenrikspolitisk enighet. For det andre sier sitatet til Scheflo noe vesentlig om hvordan den makten som muliggjør Scheflos handling, virker i det stille og blir holdt usynlig overfor den brede offentlighet. Det var også derfor den virket så effektivt som den gjorde. Typisk nok presenterte derfor Scheflo sitt syn på saken i et lukket og ikke åpent stortingsmøte. Verken offentligheten eller pressen fikk innsyn i hva som hadde foregått. Utad fremsto derfor utenrikskomiteen som samlet.

Det er likevel ingen tegn på at moderasjonen verken i spesialkomiteen eller utenrikskomiteen var 'total'. Selv om de fleste av komitémedlemmene modererte seg i komiteen, gjorde de det ikke nødvendig like sterkt i offentligheten. Makten var derfor ikke effektiv nok til sikre enstemmighet også i Stortinget. Enten gjennomskuet parlamentarikere i Stortinget den enigheten som var skapt i komiteen, eller så kom det frem under stortingsdebattene at komiteen ikke fyllte sin rolle, ettersom det flere ganger ble mer bråk og debatt enn nødvendig takket være uenighet innad i komiteen. Interessant nok, kritiserte en rekke parlamentarikere komiteen fordi den ikke var effektiv nok med å sikre utenrikspolitisk konsensus. Kritikken gikk derfor ikke på ordningen som sådan, men mot dens mangelfulle evne til å skape konsensus. Alternativt ble det tatt til orde for at utenriksministeren heller kunne informere Stortinget i et lukket møte:

Det viser sig, at der i utenrikskomiteen omtrent er saa mange meninger om spørgsmaal som der er medlemmer. Jeg synes, denne debat her tydelig nok viser, hvor ganske overflodig og unyttig utenrikskomiteen er. Stillingen hadde været akkurat den samme i dag, og kanske bedre, om saken ikke paa forhaand hadde været behandlet av utenrikskomiteen, men forelagt Stortinget i møte for lukkede dører med engang [...] Jeg bare peger paa, hvad der er passert her i dag, at utenrikskomiteens medlemmer staar her og er uenige om, hvorvidt forhandlingerne skal være for aapne eller lukkede dører. Hvilken vejledning er det for Stortingets medlemmer? (Heggelund(H) i S.tid. 1921a:39-40).

En slik kritikk av spesialkomiteen hang sammen med den doble oppgaven som både innebar å konsultere regjeringen i viktige utenrikspolitiske saker, og samtidig fungere som en døråpner ved å bringe saken inn til debatt i Stortinget. Poenget her er imidlertid at det sistnevnte foregikk svært sjeldent fordi komitémedlemmene fylte en subjektposisjon som var sterkere påvirket av de utenrikspolitiske beslutningsprosedyrene enn de innenrikspolitiske spilleregler. Det er likevel liten tvil om at spesialkomiteen hadde behov for å fungere en god del år før den kunne virke mer effektivt som

konsensussskapende organ. I årene frem til den andre verdenskrig skjedde imidlertid et viktig skifte her, ved at en langt større del av Stortinget etter hvert innså betydningen av å måtte stå samlet i utenrikspolitiske spørsmål, og at det derfor var et behov for et konsulterende organ i utenrikspolitiske saker. Selv om den utenrikspolitiske kritikken på denne måten ble marginalisert, ble imidlertid ikke innvendingene mot komiteen fjernet fullstendig. Under opptakten til den andre verdenskrig eksisterte fremdeles ulike former for kritikk. Vanligst var varianter av den parlamentariske posisjonen, som poengerte sterkt at regjeringen og Den utvidete hadde sitt ansvar overfor Stortinget, men at Stortinget hadde sitt fulle ansvar overfor det *norske folk*. Et slikt eksempel bør nevnes:

Som forholdene er nu, når den utvidete utenrikskomite er sammen spør folk når vi kommer hjem, hvad vi har behandlet. Vi kan selvfølgelig ikke meddele dem det, for alt er hemmelig, og folk innbiller seg visstnok at det for vårt land er enda verre enn det er. Jeg tror det vilde virke beroligende hvis Stortinget var sammenkaldt [...] Jeg har lest forskjellig om dette i avisene. Således skriver et fremskudt blad at det ser ut som om Stortinget skal holdes utenfor, og at regjeringen sammen med utenrikskomiteen skal danne et fascistisk storråd her i landet. Jeg vil nødig innkasseres som medlem av et slikt fascistisk storråd. Jeg tror det rette nu absolutt er at Stortinget blir innkalt (Handberg (Bp) i UUKK 1939:382–383).

3.5 Oppsummering

Utgangspunktet for dette kapitlet var: Hvordan etablerer en ung, suveren stat som er blottet for en diplomatisk tradisjon, utenrikspolitiske beslutningsprosedyrer? Hvilke effekter hadde de internasjonale beslutningsreglene på norsk politisk diskurs? Det var ikke på forhånd gitt hvordan utenrikspolitisk konsensus skulle sikres i Norge – den måtte både skapes og sikres gjennom spesifikke institusjonelle praksiser. En slik praksis var spesialkomiteen, som derfor kan sees på som en materialisering av de internasjonale beslutningspraksisene. Mitt poeng har vært at de forhold som gjorde det mulig at man opprettet en konsulterende utenrikskomité i Norge må søkes internasjonalt, mens årsakene til konflikten og misnøyen som denne institusjonen skapte, først og fremst må søkes nasjonalt. Grunnen til at spesialkomiteen vekket atskillig misnøye på Stortinget skyldes kollisjonen mellom de utenrikspolitiske og innenrikspolitiske beslutningspraksiser. Denne kritikken ble marginalisert ved at de utenrikspolitiske spilleregler ble tilpasset *mest mulig* de innenrikspolitiske beslutningspraksiser. Selv om man opprettet en kontrollerende utenrikskomité, ble likevel ordningen med en konsulterende utenrikskomité stående. Konsultasjonspraksisen ble altså ikke fjernet.

Videre har det vært viktig i dette kapitlet å føre en diskusjon på to forskjellige nivåer; én som går på debatten om beslutningsprosedyrene, og én som går på konsensusdannelse i den konsulterende utenrikskomiteen. Fellesnevneren for begge disse to har vært ivaretagelse av landets nasjonale interesser. Jeg har forsøkt å vise at ivaretagelsen av landets interesser heller aldri har vært upolitisk, selv om det kan fremstå slik (Weldes 1996). Et sentralt poeng i dette kapitlet har derfor vært at ivaretagelsen av landets nasjonale interesser fremstår som en upolitisk handling ettersom motstanden ikke blir gjort 'synlig'. Dermed blir også de politiske aspektene ved de utenrikspolitiske spilleregler holdt skjult. Dette har jeg forsøkt å vise på to forskjellige måter. Først analysen av komiteens senere formann Hambro, som illustrerte hvordan en sentral utenrikspolitisk parlamentariker tenkte omkring Stortingets rolle i behandlingen av utenrikspolitiske saker. Hambro oppfattet verken Stortinget som et folkets organ eller som et parlamentarisk kontrollorgan i forhold til regjeringen, men som en bærer for landets nasjonale interesser. Stortinget utenrikspolitiske oppgave var å sikre langsiktig og forutsigbar utenrikspolitikk, og ikke nødvendigvis en demokratisk, rettferdig og åpen beslutningsprosess. Dette innebar imidlertid et skarpt brudd med norsk politisk diskurs, hvor Stortinget fremsto som folkets konstitusjonelle organ. Denne kritikken ble imidlertid holdt nede, takket være spesialkomiteen selv. For det andre har jeg fokusert på hvordan den utenrikspolitiske konsensusdannelsen foregikk i spesialkomiteen og utenrikskomiteen, og hvilke effekter denne hadde på både komitémedlemmene og Stortinget. Hovedfunnet her var at den makten som gjorde det mulig at ivaretagelsen av landets interesser fremstår som upolitiske, virket særlig effektivt innad i både spesialkomiteen og utenrikskomiteen, men i mindre grad overfor Stortinget. For eksempel ble ikke NKPs motstand mot regjeringens utenrikspolitiske linje i Grønland-saken offentliggjort, men kun nevnt i lukkede komité- og stortingsmøter. For å unngå en ytterligere spredning av en mulig konflikt bøyde kommunistene av, og sa seg enig med regjeringen. Denne form for konsensusdannelse var imidlertid ikke effektiv nok til å virke like sterk på de andre stortingsrepresentantene. Dette ble imidlertid endret i løpet av mellomkrigstiden.

Kapittel 4 De formative år til Den utvidete: 1945–50

4.1 Innledning

I dette kapittelet skal jeg fokusere på de effektene som de utenrikspolitiske beslutningsprosedyrer hadde på norsk utenrikspolitisk diskurs i perioden. Fokuset ligger derfor på norsk side, ikke internasjonal. Det forutsettes et skifte internasjonalt på to områder. For det første var det en tiltakende ideologisk spenning mellom øst og vest, med kommunismen som den nye fienden. For det andre bidro overgangen til et nytt sikkerhetspolitisk regime på slutten av 1940-tallet, med starten av den kalde krigen og dannelsen av forsvarsalliansen NATO, til å stille strengere krav til den utenrikspolitiske saksbehandlingen. Ikke minst gjaldt dette et høyere og mer effektivt behandlingstempo, og dessuten aktiv bruk av hemmelighold. Et helt sentralt forhold ved den internasjonale polariseringen som skal forfølges nærmere i dette kapitlet, er at Norges Kommunistiske Parti fikk inn en representant i komiteen, Johan Strand Johansen. Grunnen til at jeg spesielt fokuserer på kommunistene i dette kapitlet skyldes deres brudd med norsk utenrikspolitisk beslutningspraksis. Jeg har bevisst skilt ut kommunistene som en egen posisjon fordi den – til tross for enkelte likheter – verken kan sammenstilles med den parlamentariske eller den konstitusjonelle posisjon. I motsetning til disse, forlangte ikke bare kommunistene økt offentlighet og debatt i behandlingen av utenrikspolitiske saker, men de brøt samtidig med komiteens grunnleggende spilleregler, som var ivaretagelse av landet nasjonale interesser. Det var dette som skilte kommunistene ut som en egen posisjon, i kontrast til for eksempel den utenrikspolitiske opposisjonen i Arbeiderpartiet (Jakob Friis, Olav Oksvik, Gustav Natvig Pedersen). Fokuset i kapitlet er derfor rettet mot de virkninger som ble skapt av kommunistenes opptreden under behandlingen av de utenrikspolitiske saker. Hva hadde deres kritikk å si for konsensusdannelsen i komiteen, og hvilke konsekvenser fikk dette for det utenrikspolitiske ordskifte? Et hovedpoeng bør fremheves i denne sammenheng, og det er hvordan den makten som produserte og reproduerte enighet nå ble mer synlig enn hva som hadde vært vanlig praksis tidligere. Kritikere ble offisielt definert som unasjonale og illojale: ”Avvikende oppfatninger om utenrikspolitikk gis preg av å være unasjonal virksomhet. I ekstreme

tilfelle går jo denne tilbøyeligheten meget langt” (Hallenstvedt 1969:688).¹³¹ For komiteens del innebar dette i siste instans en formell eksklusjon av Strand Johansen og opprettelse av en ny komité som kunne følge normal praksis. Hvilket betyr at konsensusdannelsen ble sikret og opprettholdt, takket være noen spesifikke hegemoniske intervensjoner. Utenrikspolitikken fremsto derfor ikke som upolitisk i seg selv – konsensus måtte bli skapt og sikret ved noen konkrete strategier og teknikker. Det avgjørende trekket var ikke bare at den utenrikspolitisk diskusjon ble begrenset mest mulig, og innblanding fra Stortingets side dermed redusert, men at også oppslutningen om en nasjonal linje i Den utvidete ble sett på som svært viktig. Det var disse praksiser kommunistene kritiserte og motarbeidet, og som bidro til at de politiske antagonismer ble synlige for både Stortinget og offentligheten. De praksiser som var blitt skapt for å opprettholde utenrikspolitisk enighet var dermed brutt sammen.

Kapitlet fokuserer på hvordan komiteens metoder for å skape og opprettholde enighet ble radikaliseret som følge av endringene internasjonalt. Dette skal gjøres på tilsvarende tre måter som i forrige kapittel. Først går jeg igjennom den institusjonelle utviklingen fra *den utvidete utenriks- og konstitusjonskomité* til *spesialkomiteen for særlige utenrikspolitiske spørsmål og beredskapssaker* i 1948, dernest debatten som fulgte dette skiftet og til slutt vise hvordan konsensusdannelsen ble sikret på forskjellige måter i begge komiteene.

4.2 Historisk og institusjonell utvikling

4.2.1 *Den utvidete utenriks- og konstitusjonskomité (UUKK) 1945–48*

Sammenliknet med mellomkrigstiden fikk UUKK et større ansvarsområde i årene etter den andre verdenskrig. Etter at komiteen, på lik linje som de andre statsorganene hadde vært oppløst under krigens fem år, ble det i den nære etterkrigstiden holdt flere møter enn på svært lenge.¹³² Møtene fikk dessuten lengre varighet. Komiteens antall medlemmer ble værende det samme, men langt flere byråkrater var nå til stede på møtene. Dette gjaldt i første rekke embetsmenn fra Utenriksdepartementet,

¹³¹ Det er interessant å merke seg at Hallenstvedt i denne sammenheng refererte til behandlingen av EF-motstanderne på 1960-tallet, og ikke kommunistene på 1940-tallet.

¹³² Antall komitémøter for perioden var denne: 1945:14, 1946:3, 1947:29, 1948:18, 1949:17, 1950:30 (Stortingsarkivet). For årene forut: 1935:6, 1936:11, 1937:7, 1938:4, 1939:14, 1940:8 (Stortingsarkivet). Denne tendensen bare økte utover på 1950-tallet: 1951:35, 1952:19, 1953:10, 1954:19, 1955:15, 1956:15, 1957:16, 1958:21, 1959:19, 1960:26 (Stortingsarkivet).

Forsvarsdepartementet og Handelsdepartementet. På grunn av Arbeiderpartiets flertall på Stortinget, fikk partiet over halvparten av medlemmene i komiteen.¹³³ Hambro, som hadde vært formann i komiteen i den lange femtenårsperioden før krigen, forstatte nå som vanlig medlem av komiteen. Både komiteens nye formann, tidligere justisminister Terje Wold, og sekretæren Jon Andrå kom fra Arbeiderpartiet. Komiteens nestformann var Arthur Sundt (V). Mens Andrå hadde vært medlem i komiteen helt siden 1931, var både Wold og Sundt helt ferske medlemmer. En viktig endring som skulle få konsekvenser for komiteens praksis, var at Norges Kommunistiske Parti (NKP) fikk inn Strand Johansen som medlem i komiteen.¹³⁴

Selv om Den utvidete hadde hatt en sterk befatning med internasjonale handels- og rettsspørsmål i mellomkrigsårene, med en økt befatning med saker knyttet til Folkeforbundet og sikkerhetsspørsmål på 1930-tallet, håndterte den i årene etter den andre verdenskrig langt flere militære og sikkerhetspolitiske saker. Komiteens økte befatning med denne typen saker, innebar at gradert og topp hemmelig forsvarsinformasjon ble en viktig del av dens arbeid. Møtenes sikkerhetsrutiner ble derfor forbedret, ettersom kravet om å holde møtenes drøftelser hemmelige ble desto viktigere.¹³⁵

Komiteens sentrale og betydningsfulle rolle i disse årene kommer frem når en ser hvor ofte komiteen hadde møter i forhold til lukkede og åpne møter i Stortinget. Dette ser man i komiteens befatning med de sentrale sakene i denne perioden: Svalbard¹³⁶, - Spania¹³⁷, - og Marshallsaken. Spesielt gjaldt dette de to første sakene, hvor komiteen

¹³³ For perioden 1945-48, hadde komiteen disse medlemmene: *Arbeiderpartiet* (8): Andrå, Knudsen, Pettersen, Monsen, Støstad, Wold, Friis, Natvig Pedersen. *Høyre* (2) Bettum og Hambro. *Venstre* (2): Sundt, Utheim. *Norges Kommunistiske Parti*: (1) Strand Johansen. *Kristelig Folkeparti* (1): Lavik og *Bondepartiet* (1): Trædal.

¹³⁴ Komparativt sett er det interessant at noe tilsvarende aldri skjedde i Utrikesnämnden i Sverige (Ohlsson 1957:10).

¹³⁵ Komiteen hadde derfor ofte debatter om bruk av sikre prosedyrer for hemmelighold. Se særlig UUKK 1947:37, 120. Problemet var imidlertid større for spesialkomiteen; se spesialkomiteen 1948: 245; spesialkomiteen 1949:147,165-69,225.

¹³⁶ Kort fortalt dreide saken seg om hvem som hadde den fulle suverenitetsrett over Svalbard. Norges tidligere suverenitet over området, pluss øygruppens demilitariserte status, kom i russernes søkelys i årene etter den andre verdenskrig, pga. områdets strategiske beliggenhet. Konflikten sto mellom de som mente at Norge og Sovjet skulle ha et fellesforsvar, og de som mente at Norge måtte ha den suverene enrett over territoriet. Det var det siste synet som til slutt slo igjennom. Kommunistene skilte seg ut i denne saken, ved konsekvent å innta en kritisk holdning til regjeringens syn. For greie oversikter over denne saken, se Sverdrup 1996:257-76; Eriksen 1989

¹³⁷ Spaniasakens kjerne var om Norge skulle normalisere, eller bryte, all kontakt med Franco-Spania, og hvorvidt dette skulle skje ensidig eller om kampen mot Spania skulle skje bare ved å delta i felles internasjonale aksjoner. Det ble av opinionen i Europa oppfattet som uakseptabelt at det fascistiske regimet i Spania skulle få leve videre, etter at fascismen i både Italia og Tyskland var blitt knust i 1945. Spania ble støtt ut av det gode selskap ved at FN nektet landet medlemskap i verdensorganisasjonen. Men ville det internasjonale samfunn gå noe videre enn en slik fordømmelse? I Norge ble det reist krav om både økonomisk og politisk brudd med Franco. Det ble dessuten krevd at saken burde koordineres internasjonalt gjennom FN. Regjeringen la seg etter hvert inn på en moderat linje overfor Spania. På samme måte som i Svalbard-saken

skrev innstillinger (Inst.S.nr.19, 1947; Innst.S.nr.33, 1947). I løpet av behandlingen av Svalbard-saken i årene 1945–47, hadde UUKK tolv møter, mens seks møter ble tatt i lukket stortingsmøte¹³⁸. Denne saken ble aldri diskutert i åpent storting. Et lignende mønster sees i behandlingen av Spaniasaken, der UUKK hadde elleve møter i perioden 1946–47, mens kun fire ble holdt for lukkede dører i Stortinget, og fem i åpent møte.¹³⁹

4.2.2 *Spesialkomiteen for særlige utenrikspolitiske spørsmål og beredskapssaker* 1948–50¹⁴⁰

I løpet av 1947 skjedde det et skifte internasjonalt som skulle få konsekvenser for Norge. Den tiltakende spenningen mellom vest og øst, mellom en kapitalistisk verdensorden og en kommunistisk, la grunnlaget for nye motsetninger i norsk utenrikspolitisk diskurs. Den internasjonale blokkdelingen fikk sin avleiring i Norge, ved at Norges tidligere mellomposisjon ble vanskeligere å holde oppe. Den økte amerikanske involveringen i Europa, gjennom hjelp til både Hellas og Tyrkia, og til europeisk økonomisk gjenoppbygging gjennom Marshallplanen bidro spesielt til et slikt skifte. Sovjet avslo tilbudet om amerikansk hjelp, og resultatet var en økt skjerping av den kalde krigen (Sverdrup 1996:277). Dette stilte Norge i en presset valgsituasjon, ettersom etterkrigstidens 'brobyggerpolitikk', med uavhengighet til stormaktene, nå ble satt på prøve. Den gradvise omformingen av den uavhengige norske utenrikspolitikken, gjennom en stadig mer markert vestvending, begynte med den reserverte deltakelsen i Paris-forhandlingene sommeren 1947, som la grunnlaget for programmet som ble bygget opp rundt Marshallhjelpen, det senere OEEC-samarbeidet i mars 1948. Det var imidlertid tre sentrale hendelser i løpet av vinteren 1948 som gjorde at Norges brobyggerrolle dreide i retning samarbeid vestover og brudd med Sovjetunionen: Den britiske utenriksministeren Bevins tale i det britiske underhuset 22. januar der han tok til orde for et Vest-Europeisk forsvarssamarbeid mot faren i øst, det kommunistiske kuppet i Tsjekkoslovakia i dagene 20.–25. februar og offentliggjøringen den 28. februar av Stalins

var det i fremste rekke kommunistene som sto fast på sine prinsipielle synspunkter, som innebar et fullstendig offisielt brudd med Spania, både diplomatisk og økonomisk. Se Benum 1969; Sverdrup 1996:245–57

¹³⁸ Se stenografiske møtereferater UUKK 1945:26/6, 24/8, 27/9, 29/10; 1946: 8/5, 19/9, 28/11; 1947: 15/1, 16/1, 30/1, 31/1, 12/2.

¹³⁹ Se stenografiske møtereferater UUKK 1946:19/9; UUKK 1947: 20/1, 10/2, 11/2, 21/2, 24/2, 7/3, 12/3, 14/3, 15/3, 23/5

¹⁴⁰ Komiteen eksisterte i perioden 9/4 1948–27/1 1950. Selve nedleggelsen foregikk nesten lydløst ved endring av Stortingets forretningsorden i 1950 (Innst.S.nr.2, 1950). Ikke overraskende skjedde dette like etter at NKP var falt ut av Stortinget.

brev til Finlands president om en militæravtale mellom de to land (Sverdrup 1996:293–94). Samtidig bidro dette til at en ny trussel var skapt: Kommunismen. I Norge fikk dette raskt følger. Radikaliseringen av NKP våren 1948, som etterfulgte splittelsen mellom de to fløyer rundt Emil Løvlien og Peder Furubotn, partiets støtte for videre Svalbard-forhandlinger med Sovjet og dets sympati med det kommunistiske kuppet i Tsjekkoslovakia bidro til å forsterke polariseringen mellom kommunistene og de alle de andre (Stenersen 1989). Kampen mot de norske kommunistene som en sikkerhetstrussel var dermed satt på dagsorden. Anstrengelsene for å renske ut kommunister fra tillitsverv i fagbevegelsen ble intensivert, og forsøkene på å trekke politiske skillelinjer mellom NKP og de andre partiene i Norge eskalerte. Man måtte derfor ”forberede seg på å møte en indre fiende, en femte kolonne, nordmenn som ville arbeide i fiendens tjeneste [...] der ingen la skjul på at fienden var Sovjet og femtekolonnen var kommunistene og deres sympatisører” (Bull 1979:142). Konsekvensen var at synet på kommunismen som en trussel mot demokrati og nasjonal selvstendighet i disse årene ble styrket (Bergh og Eriksen 1998:143). Fra sentralt politisk hold kom dette til uttrykk i en tale som statsminister Einar Gerhardsen holdt på et partimøte på Kråkerøy 29. februar 1948. Talen var en entydig offisiell stempling av kommunistene som en potensiell femtekolonne og seriøs trussel mot landets sikkerhet:

Problemet for Norge er, så vidt jeg kan se, i første rekke et innenrikspolitisk problem. Det som kan true det norske folkets frihet og demokrati – det er den fare som det norske kommunistpartiet til enhver tid representerer [...] Den viktigste oppgaven i kampen for Norges selvstendighet, for demokratiet og rettssikkerheten er å redusere kommunistpartiet og kommunistenes innflytelse mest mulig. Vi må ikke skape noen betsstemning mot dem [...] De norske kommunister vil fortsatt kunne nyte godt av alle demokratiske rettigheter. De vil kunne tale og skrive fritt [...] deres representanter i stortinget og kommunestyret vil kunne fortsette sitt arbeid der, inntil velgerne i frie valg erstatter dem med andre [...] vi skal kjempe mot kommunistene med demokratiske midler og åndelige våpen (Gerhardsen 2001[1948]: 247-48).

Gerhardsen fremhevet to sentrale poenger: For det første at den ytre kommunistiske trussel like mye var en indre trussel og for det andre at kampen mot denne fienden skulle føres med demokratiske midler, ved hjelp av agitasjon og opplysning på arbeidsplassene og i fagforeningene.¹⁴¹ I følge Gerhardsen satte demokratiet en grense for hvor langt regjeringen kunne gå i å benytte seg av effektive virkemidler for å håndtere den

¹⁴¹ Gerhardsens forståelse av ”demokratiske” virkemidler bør riktignok nyanseres. Han var før talen fullt klar over at norske kommunister var under aktiv overvåking, og var blitt holdt løpende orientert om denne og andre sider ved overvåkingspolitiets virksomhet og hadde tillagt den betydelig vekt i sine egne politiske vurderinger (Bergh & Eriksen 1998:153–54).

kommunistiske trusselen. NKP var landets fjerde største parti og hadde således en sikker plass på Stortinget.

Litt over en måned senere ble imidlertid kommunistene ekskludert fra den såkalte *spesialkomiteen for særlige utenrikspolitiske spørsmål og beredskapssaker* (spesialkomiteen), som kommunistene selv beskrev som ”Stortingets viktigste komité” (Løvlien i S.tid. 1948a:517). Hvordan kunne dette skje? 7. april 1948 la Stortingets presidentskap frem en innstilling med forslag om å legge ned ordningen med Den utvidete. Forslaget innebar opprettelse av en ny komité, dog med de samme funksjoner som den forrige ordningen, men med et noe større ansvarsområde og dessuten nye medlemskapsbetingelser. Begrunnelsen var denne:

Under den nåværende alvorlige internasjonale situasjonen har Stortingets presidentskap etter konferanse med statsministeren og utenriksministeren funnet det ønskelig at de saker som etter Stortingets forretningsordens § 11, punkt 14, annet ledd, tillegges den utvidete utenriks og konstitusjonskomite, og de spørsmål som i denne forbindelse kan melde seg når det gjelder landets militære og sivile beredskap, bør drøftes og behandles i sammenheng. Presidentskapet finner at dette best kan skje i en spesialkomite som er slik sammensatt at begge disse hensyn kan bli tilstrekkelig tilgodesett. For å gi denne spesialkomite den sterkeste mulige autoritet og saklige bredde, har en funnet at Presidentskapet og formennene for utenriks-, finans-, justis-, landbruks- og militærkomiteen gis plass i komiteen. Da det er viktig at komiteen – som også skal kunne sammenkalles mellom sesjonene – ikke blir et alt for stort og tungvint apparat, finner en å måtte foreslå komiteen begrenset til 15 medlemmer slik at den foruten av presidentene og de nevnte formenn kommer til å bestå av 4 medlemmer av utenriks- og konstitusjonskomiteen, oppnevnt av denne (Innst.S.nr.55, 1948:165).

Presidentskapets innstilling innebar derfor ingen nedleggelse av ordningen med Den utvidete som sådan, men snarere en radikalisering i forhold til den vanskelige situasjonen landet var kommet opp i på grunn av den kalde krigen. Selv om det ikke kom klart frem av innstillingen, innrømmet forsvarerne av den nye ordningen at hovedhensikten hadde vært å ekskludere kommunistene. Argumentet til forsvarerne, som besto av de fleste partiene på Stortinget, var at kommunistene hadde sørget for å skape et skjørt tillitsforhold mellom regjering og storting i behandlingen av utenrikspolitiske saker. Stortingspresident Fredrik Monsen (A), som tidligere hadde sittet i Den utvidete for NKP i 1925–27, og vært utenrikskomiteens sekretær i perioden 1928–30, ga klart uttrykk for et slikt behov:

Det er et virkelig behov for at Stortinget får et fellesorgan for behandlingen av de saker som er nevnt i innstillingen, saker som angår våre mest vitale utenrikspolitiske interesser og beredskapssaker. Stortinget har ikke et slikt organ [...] Betingelsen for at en slik komite skulle virke etter sin hensikt, og da tenker jeg naturligvis i første rekke på de utenrikspolitiske spørsmål, men også på de andre, er naturligvis at det er full gjensidig tillit til stede mellom komiteens medlemmer og regjeringen, så regjeringen kan tale åpent og stole på at det som blir sagt, ikke kommer videre enn det skal. En slik full gjensidig tillit er ikke lenger til stede [...] Og at det er så har kommunistene selv sørget for. Det er

av vital betydning for vårt land at det skapes et forum innenfor Stortinget hvor de som møtes, kan tale åpent også på de foreberedende stadier av disse sakers behandling og stole på å møte full tillit og lojalitet fra alle hold [...] Det vi ønsker, er å få en slik komite uten at det kommunistiske medlem er til stede (Monsen i S.tid. 1948a:519).

Det var helt tydelig at regjeringen hadde et sterkt ønske om å ha et nært og tillitsfullt forhold i komiteen. Den nye utenriksminister Halvard Lange, kommenterte allerede på spesialkomiteens første møte den 10. april:

Jeg vil gjerne aller først få lov til å takke Stortinget gjennom denne komite, fordi det nå er skapt et organ som jeg for min del kan rådføre meg med i full tillit. Det har vært ikke så helt lett i disse siste ukene å gå inne med en del meddelelser som på et tidligere tidspunkt burde vært meddelt et regulært konstitusjonelt organ representerende Stortinget (Lange i Spesialkomiteen 1948:1).

Presidentskapets forslag ble etter en relativt kortfattet og lite prinsipiell debatt i Stortinget den 9. april, vedtatt mot kun elleve stemmer, hvorav samtlige var kommunister (S.tid. 1948:514–26). Wold ble valgt til formann, Hambro til nestformann og Stortingets visepresident Gustav Natvig Pedersen (A) til sekretær.¹⁴² Samtlige hadde vært sentrale medlemmer i UUKK. Resultatet av vedtaket ble at NKP, som Stortingets fjerde største parti, ikke kom med.¹⁴³ Strand Johansen (NKP) som hadde vært medlem i UUKK i årene etter krigen ble kun stående som medlem i den regulære utenriks- og konstitusjonskomiteen.

At spesialkomiteen også fikk ansvar for *beredskapssaker* betydde at utenrikspolitiske spørsmål måtte sees i sammenheng med andre sikkerhetspolitiske spørsmål med typisk *innenrikspolitisk* karakter. Kommunistene var jo allerede blitt definert som en 'indre fiende'. Dette betyr imidlertid ikke at skillet mellom innenriks- og utenrikspolitikk hadde brutt sammen som sådan. Poenget var at samfunnet i større grad var blitt 'sikkerhetliggjort' (Buzan mfl. 1998), ikke bare ved at sikkerhetspolitikken hadde tatt fullstendig overhånd i forhold til andre utenrikspolitiske spørsmål, som blant annet handel og rettspolitiske spørsmål, men også ved at internasjonale beslutningspraksiser hadde 'kolonialisert' det nasjonale beslutningssystem. Med opprettelsen av spesialkomiteen ble både flere saksområder av tidligere innenrikspolitisk karakter og dessuten parlamentarikere uten noen spesiell utenrikspolitisk kompetanse og erfaring

¹⁴² Medlemsfordelingen i komiteen var denne: *Arbeiderpartiet* (8): Monsen, Natvig Pedersen, Ingebrigtsen, Wiik, Wold, Torp, Lid og Oksvik. *Høyre* (3): Smitt Ingebretsen, Hambro og Nielsen. *Venstre* (2): Lothe, Ramndal. *Kristelig Folkeparti* (1): Lavik. *Bondepartiet* (1): Trædal (Nordby (red.) 1985)

¹⁴³ Dette gjaldt også en rekke andre sentrale personer som hadde sittet i Den utvidete i 1945–48, blant dem Andrå (A), Friis (A), Sundt (V) og Utheim (V).

trukket inn i en hemmelig komité. Komiteens virkeområde ble på denne måten gjort mer 'totalt' enn hva tilfelle hadde vært med UUKK.¹⁴⁴

Parallellen til opprettelsen av spesialkomiteen 1917 var tydelig. Selv om Norge ikke bokstavelig talt sto oppe i en krig, var den tiltakende spenningen og opptakten til den kalde krigen sterk nok til at flertallet gikk inn for en midlertidig og provisorisk komitéordning. Tilsvarende spesialkomiteen fra 1917, ble spesialkomiteen i 1948, initiert gjennom et samarbeid mellom Stortingets presidentskap og regjeringen.¹⁴⁵ Innstillingen som lå til grunn var ikke blitt saksbehandlet i utenriks- og konstitusjonskomiteen, slik som i de fleste andre utenrikspolitiske saker. Det var imidlertid en viktig forskjell mellom utviklingen på begynnelsen av 1920-tallet og det som skjedde på slutten av 1940-tallet: Det daværende flertallet hadde kjempet for en fast og regulær komitéordning, mens det nå støttet opp om en provisorisk ordning. Det tidligere reglementets beskrivelse av sammenkalling, bruk av hemmelighold under forhandlingene, og sakenes innbringelse for stortinget ble på den annen side stående. Endringen besto derfor i at den tidligere ordningen med *hele* utenriks- og konstitusjonskomiteen som kjerne i den utvidete, ble forlatt. Nå skulle komiteen kun velge fire av sine medlemmer til den nye spesialkomiteen.

4.3 Debatten om de utenrikspolitiske beslutningsprosedyrer

Vi har og har hatt, og kommer til å ha et annet syn på visse spørsmål som melder seg både i internasjonal politikk og i norsk politikk. Men er det grunn nok til at man skal settes utenfor reglementerte, demokratiske instanser som Stortinget oppretter?

Emil Løvlien, parlamentarisk leder i NKP 1945–49, 1954–61 (S.tid. 1948a:525)

Likheten mellom spesialkomiteen fra 1917 og spesialkomiteen anno 1948 er iøynefallende: Regjeringen hadde en sterk stilling i begge, og de var løsrevet fra den ordinære utenrikskomiteen. I 1917 hadde man riktignok ingen fast, kontrollerende utenrikskomité, mens i 1948 deltok et mindretall på fire medlemmer fra utenriks- og

¹⁴⁴ Av spesialkomiteens totalt 37 møter dreide hele 15 seg om NATO-spørsmålet. Mye av dette arbeidet var knyttet til innstillingen som komiteen skrev, som ble overlevert Stortinget 26/3 1949 og debattert i Stortinget den 29/3 (Innst.nr.61, 1949). Andre viktige temaer komiteen arbeidet med var sikkerhets- og overvåkningstjenesten, militære disposisjoner og beredskapstiltak og den militære tjenestetidens lengde. For en oversikt over de innstillinger spesialkomiteen skrev i hele perioden, se S.tid. 1948a:LXXVII (register) og S.tid.1949:LXXXIV–LXXXV (register).

¹⁴⁵ Oscar Torp, selv medlem av komiteen og dessuten Arbeiderpartiets parlamentariske leder i 1948–51, overdrev derfor en god del da han ga uttrykk for at "regjeringen øvet intet som helst påtrykk for å få opprettet en slik spesialkomite" (S.tid. 1949:144). Året før hadde han nemlig fremhevet følgende: "Det er riktig og nødvendig at Stortinget kan vite at det har organer som Regjeringen kan henvende seg til, ikke bare på ett begrenset område, selv om dette område kan sies å være det

konstitusjonskomiteen i spesialkomiteen. Hambros store kongstanke fra begynnelsen 1920-tallet, og dessuten den kompromissløsning man hadde kommet frem til i 1923, nemlig sammenslåingen av den kontrollerende og den konsulterende utenrikskomiteen, ble forlatt. Hvilke reaksjoner vekket dette nå? Noen snakket om ”fremskritt” (Hambro i S.tid. 1948b:2523)¹⁴⁶, mens andre mente komiteen var et ”tilbakeskritt” til den forrige spesialkomiteen (Friis i S.tid. 1948a:520). Overraskende nok, ble kritikken marginal sammenliknet med tilfellet fra årene etter den første verdenskrigen. Endringen skjedde i det stille, sett bort i fra enkelte oppslag i pressen. Stortinget forholdt seg passivt til det hele. I løpet av komiteens to korte år ble det holdt kun to debatter på Stortinget om ordningen (S.tid. 1948a:514–26; S.tid. 1949:142–155). Grunnen til dette var særlig ett forhold; synet på kommunistene. Mens debatten i årene etter den første verdenskrig sto mellom innenrikspolitiske og utenrikspolitiske beslutningsprosedyrer, var motsetningene nå mer politiserte som en følge av polariseringen mellom kommunistene og anti-kommunistene. Jeg skal i det følgende vise hvordan dette slo ut i debatten.

4.3.1 Skillet mellom den innenrikspolitiske og utenrikspolitiske representasjonen

Kommunistene sto imidlertid ikke helt alene om å rette kritikk mot opprettelsen av den nye spesialkomiteen. Grunnen til dette var at det kompromisset som var oppnådd mellom storting og regjering med dannelsen av konstitusjons- og utenrikskomiteen og Den utvidete i 1923, og som hadde sikret balanse mellom innenrikspolitisk og utenrikspolitisk beslutningspraksis brøt nå sammen. Fra 1948 fikk de utenrikspolitiske spilleregler gyldighet på langt flere samfunnsområder enn tidligere. Medlemskapet i forsvarsalliansen NATO, den militære beredskap, og ikke minst drøftelse av en rekke sikkerhetspolitiske saker bidro særlig til dette. Kommunismen som ble skjøvet frem som den nye fare, ble like mye oppfattet som en indre (NKP), som en ytre trussel. Hovedpoenget for regjeringen var fortsatt å ha et organ der man med et utvalg av Stortinget kunne diskutere tiltak for å sikre landets nasjonale interesser. Når UUKK ikke

viktigste og det største, men man må søke å skape organer hvor Regjeringen til enhver tid kan orientere og rekke fram i disposisjonene (Torp i S.tid. 1948a:522).

¹⁴⁶ Riktignok tilføyde Hambro: ”uten at deri ligger en tilkjennegivelse av at jeg mener at den helt ut og på en fyldestgjørende måte kan erstatte den gamle utenrikskomite med dens annerledes nyanserte spesielle karakter” (Hambro i S.tid. 1948b:2523; se også Hambro i S.tid. 1949:145). Dessuten var han ikke ”noe begeistret for den måte hvorpå det hele ble gjort”, fordi forslaget var utarbeidet av presidentskapet og ikke komitébehandlet på vanlig vis (Hambro i S.tid. 1949:145).

oppfylte dette formålet, måtte regjeringen finne nye praktiske og effektive løsninger. På lik linje som regjeringen hadde forsvart spesialkomiteen i 1917 som et pragmatisk og effektivt organ, ble også spesialkomiteen i 1948 oppfattet som både hensiktsmessig og situasjonsbetinget. Ikke bare regjeringen, men også sentrale medlemmer av komiteen mente dette. Fordelen med en spesialkomité var at den åpnet opp for en rekke ekstraordinære prosedyrer som var langt mer praktiske og effektive enn de som gjaldt for andre, mer regulære stortingskomiteer. Ikke minst innebar dette at regjeringen fikk økt styringsmulighet, og at de nasjonale interesser gikk foran den demokratiske kontrollen. Sånn sett ble Stortinget satt på sidelinjen som kontrollorgan. Selve bakgrunnen for opprettelsen av komiteen var typisk; den var ikke komitébehandlet på vanlig måte, men fremlagt av Stortingets presidentskap. På den annen side fremstilte forsvarerne av den nye ordningen at ”intet ved denne saks behandling strider mot Stortingets reglement” (Hambro i S.tid. 1949:149), ettersom spesialkomiteer av denne typen nettopp var kjennetegnet av *ikke* å følge de vanlige konstitusjonelle spilleregler:

Den komité som presidentskapet nå foreslår instituert, er uttrykkelig kalt en spesialkomité, ikke en fast komité. Den endrer intet ved reglementets alminnelige bestemmelse om at i Stortingets faste komiteer bør partiene være forholdsmessig representert. En slik bestemmelse har aldri vært truffet for de særlige spesialkomiteer eller for komiteer som er oppnevnt midlertidig og som har en funksjon som ikke er tenkt å bli permanent. Jeg ser det som et praktisk tiltak å etablere en komité med den sammensetning som her foreslås av presidentskapet [...] Jeg ber om [...] at man betrakter det som et praktisk tiltak som er foreslått på et særlig tidspunkt, for at både Regjeringen og Stortinget, kan vinne erfaring om hvorledes man best, mest effektivt og på den mest betryggende måte kan behandle de særlige saker som er nevnt i presidentskapets innstilling [...] Det forekommer meg naturlig at Stortinget i en tid som denne stiller seg mest mulig imøtekommende like overfor ønskemål fra regjeringens side om behandlingen av ømfintlige spørsmål [...] Man overdriver etter mitt skjønn ganske betydelig, når man taler om farer og overgrep, som det er blitt gjort av et par talere. Der er jo ingen vesensforskjell mellom denne komité og den utvidete utenrikskomité. Det er sammensetningen som er blitt en noe annen [...] der er ikke tale om noen art av overgrep (Hambro i S.tid. 1948a:523–24; S.tid. 1949:145–46).

Et helt sentralt poeng i dette sitatet bør særlig fremheves. Akkurat på samme måte som i årene etter den første verdenskrig tok Hambro nå til orde for at regjering og storting måtte samarbeide tett for å sikre landets nasjonale interesser utad på en effektiv og hensiktsmessig måte. Det primære formålet med dette samarbeidet var å sikre landet en forutsigbar og enhetlig utenrikspolitikk, ikke nødvendigvis å gi Stortinget større innflytelse og kontroll over behandlingen av de utenrikspolitiske sakene. På grunn av økt internasjonale forpliktelser hadde regjeringen sett seg nødt til å opptre så sterkt og ofte så raskt at det ikke på forhånd hadde foregått noen tilstrekkelige diskusjoner i Stortinget. Innvendingene mot spesialkomiteen gikk på at Stortinget ble isolert desto mer i

behandlingen av utenrikspolitiske saker. Ikke bare kom denne kritikken fra NKP, men også fra deler av Arbeiderpartiet (Andrå, Friis), Venstre (Ofte dal, Ut heim, Sundt) og Bondepartiet (Moseid). Et annet interessant trekk ved denne kritikken var at den også kom fra flere som hadde sittet som medlemmer av Den utvidete tidligere. Flere parlamentarikere reagerte på den aktive bruken av hemmelighold og ”hysj-virksomhet” i spesialkomiteen (Ofte dal (V) i S.tid. 1948b:2542–43). Den samme Ofte dal (S.tid. 1949:144) påpekte at selv om spesialkomiteen kunne forsvares som en ”praktisk ordning”, ville det være langt mer problematisk å la det være et ”alminnelig prinsipp”, fordi en komité av denne art ”innenfor et folkestyre er mer enn tvilsom”, og kunne utvikle seg i retning av hva man kan kalle et ”overhus med særretter”. Partikollegaen Arthur Sundt (S.tid. 1949:142, 145), som selv hadde vært medlem av UUKK fra 1945, fulgte opp denne kritikken med å kalle den nye komiteen en ”organisasjonsmessig amputasjon”. Saksbehandlingen var preget av ”hastverksarbeid”, ettersom saken var behandlet av presidentskapet og ikke blitt komitébehandlet på vanlig måte, og selve måten den nye komiteen var blitt til på bar bud om at den vanlige konstitusjonelle praksis stod i fare for å bryte sammen i den utenrikspolitiske beslutningsdiskursen. Enda en venstrepolitiker som også hadde vært medlem av UUKK siden 1945, Trygve Ut heim (S.tid. 1949:147), uttrykte en dyp skepsis mot at de vanlige utenrikspolitiske beslutningsprosedyrene var satt til side på den måten som var gjort, og at Stortinget gikk i spissen for å ”si at det er ikke så nøye med det fastsatte reglement”. Slike synspunkter møtte sympati også blant flere parlamentarikere fra Arbeiderpartiet. Den tidligere statsminister Johan Nygaardsvold (S.tid. 1949:149), som hadde vært medlem av Den utvidete i årene 1928–35, hvorav fire år som nestformann, protesterte mot sakens ”uformelle behandling”, og ”den byråkratisk måten” å oppnevne en komité på. Partikollega Jon Andrå, medlem av Den utvidete helt siden 1931, uttalte dessuten at den nye komiteen bidro til å gi Stortinget mindre innflytelse i behandlingen av de utenrikspolitiske saker ved at den ordinære utenrikskomiteen ikke lenger utgjorde kjernen i spesialkomiteen. I tillegg til at komiteen bare fikk med fire medlemmer, ble den dessuten ”sjaltet ut” ved at stadig flere oppgaver ble lagt til den nye komiteen (Andrå i S.tid. 1949:148). Behandlingen av utenrikspolitiske saker ble derfor gjort mer tilfeldig og dessuten mindre spesialisert, ved at de nye medlemmene i spesialkomiteen ikke hadde utenrikspolitikk som sitt spesialfelt, men som ”et slags fyrabendarbeid ved siden av alt

det andre viktige arbeid de har” (Andrå i S.tid. 1949:148). Spesialkomiteen bidro dermed til å redusere den parlamentariske kontrollen av regjeringens utenrikspolitikk. Man hadde i større grad enn tidligere blitt ”nødt til å stole på utenriksministerens ord” (Friis i S.tid. 1948b:2519). Denne kritikken indikerer samtidig at Den utvidete var blitt akseptert som konsensusorgan, ettersom ordningen, om enn formelt, ivaretok den demokratiske kontrollen og sikret Stortinget en viss innflytelse på behandlingen av de utenrikspolitiske saker. Friis (S.tid. 1948a:520–21) fremhevet særlig dette:

[h]ele det norske folk har trygghet for at vår utenrikspolitikk ikke bare blir drevet av en fremragende og dyktig utenriksminister, men at den blir kontrollert av Stortinget gjennom de organer som vi tradisjonelt har skapt til denne kontroll, og at de organer gir folket en trygghet for at hele Stortinget uansett partisynsmåter er aktivt med i denne kontroll.

Friis var sterkt kritisk til at Strand Johansen ble ekskludert fra komiteen, ettersom komiteen nettopp skulle gå utover de partipolitiske motsetningene. Det skulle med andre ord ikke ha noe å si hvilket parti man tilhørte. Motsetningen mellom den radikale fløyen i Arbeiderpartiet og kommunistene var ikke bare ideologisk begrunnet, men gikk også på hvorvidt man valgte å følge de utenrikspolitiske spilleregler eller ikke. Friis støttet for eksempel kommunistene i deres prinsipielle rett til å delta i utformingen av landets utenrikspolitikk, men de krysset hverandre i synet på komiteens grunnleggende oppgave: ivaretagelsen av de nasjonale interessene. Det var på dette grunnlag at den kommunistiske posisjonen skilte seg vekk fra den parlamentariske posisjonen. Det var hensynet til den utenrikspolitiske situasjon som gjorde at Friis mente at det var nødvendig å moderere sine prinsipper, for ”gjerninger er jo alltid mer verd enn ord” (Friis i UUKK 1947:425).¹⁴⁷ Friis fremhevet at Norge måtte stå samlet utad, og at parlamentarikerne også hadde et ansvar for å få dette til å gå i hop.¹⁴⁸ Da Strand Johansen under en stortingsdebatt foreslo å gå vekk fra ordningen med spesialkomiteen, svarte Friis (S.tid. 1949:152) typisk nok dette:

Slik som saken nå foreligger i dag, og på det tidspunkt vi står i, kan jeg derfor til tross for min prinsipielle innstilling ikke stemme for hr. Strand Johansens forslag.

¹⁴⁷ At Friis forsvarte landets nasjonale interesser skyldes hans sterke sympati for det norske folks interesser, som han igjen mente ble representert gjennom Arbeiderpartiet. Beskrivelser som ”samle det norske folk” (Friis i UUKK 1947:16), og ”jeg akter å følge det norske folk hvor det så bærer hen” (Friis i S.tid. 1948b:2520), understøtter dette poenget ganske klart.

¹⁴⁸ Denne motsetningen mellom Friis og Strand Johansen kom tydelig frem under behandlingen av Marshall-saken i åpent stortingsmøte: ”Når jeg nå skal gå litt inn på hr. Strand Johansens innvendinger, må jeg si at jeg leste hans mindretallsinnstilling med atskillig skuffelse, fordi jeg syntes at det hadde vært grunn til for ham å gå inn på tingene konkret og si hvordan det er med det og det og det, og gi en utredning av sine konkrete synspunkter på de forskjellige spørsmål. Isteden kommer det bare en generell uttalelse av mer propagandistisk enn egentlig reell karakter” (Friis i S.tid. 1948b:1884).

Det måtte følgelig være bedre å ”skifte ut en mann [Strand Johansen] enn at hele utenrikskomiteen [Den utvidete] skal gå til grunne”(Andrå (Ap) i S.tid. 1949:148). Debatten i 1948 dreide seg derfor ikke som i 1917 om eksistensberettigelse til den konsulterende utenrikskomiteen, men om selve metodene og beslutningsreglene som ble praktisert i den utenrikspolitiske diskursen. Det var ved å bryte Den utvidetes grunnleggende praksis som ivaretaker av landets nasjonale interesser at kommunistene ble skilt ut som en egen, selvstendig posisjon.

4.3.2 Den kommunistiske posisjons marginalisering

Det kom ikke som noen overraskende at kritikken mot den nye ordningen særlig kom fra kommunistene. NKP reagerte sterkt på den behandlingen som det hadde fått av Stortinget. Partiet følte seg utsatt for en ”ensrettingslinje” av ”nyfascistisk karakter”, og advarte mot ”overgrep”, mot det de så på som det første skritt til ”utrenskning” (se Strand Johansen i S.tid. 1948a:522; Løvlien i S.tid. 1948a:518, Vogt i S.tid. 1949:153). Forslaget la de ”ordinære fremgangsmåter til side” ved sakens svært raske behandling og ikke minst ved den ”mørkelegging av det som egentlig var sakens innhold”; eksklusjon av kommunistene. Det ”tekniske demokratiet” var fullkomment (Vogt i S.tid. 1948a:514). Man kan her spore et interessant skifte i kommunistenes argumentasjon. De hadde tidligere angrepet både den borgerlige rettsstat generelt, og UUKK mer spesielt, men sto nå frem med motsatt standpunkt: Et sterkt forsvar for den konstitusjonelle rettsstaten.¹⁴⁹ Eksklusjonen ble sett på som et teknokratisk-instrumentelt brudd med både Stortingets forretningsorden og den konstitusjonelle rettspraksis. I første rekke gjaldt dette prinsippet om at det ”så vidt mulig” skulle være forholdsmessighet i partifordelingen til stortingskomiteene.¹⁵⁰ Dette ble nå tatt ut av reglementet og erklært dødt, da både Bondepartiet og Kristelig Folkeparti, som begge var mindre partier enn NKP, fikk inn et medlem hver i den nye komiteen. Opprettelsen av spesialkomiteen var derfor ikke bare et overgrep mot partiet NKP, men mot hele Stortingets konstitusjonelle stilling (Løvlien i S.tid. 1948a:518). Et annet poeng som kommunistene brukte var bruddet med vanlige

¹⁴⁹ For andre eksempler på kommunistenes rettspragmatisme (beredskapslovgivningen), se Slagstad 2001:185–187.

¹⁵⁰ Som tidligere nevnt var dette blitt ført inn i Stortingets forretningsorden i 1927, og vært gjeldende praksis siden (Brusewitz 1933). Vogt (S.tid. 1948a:516) viste særlig til forholdene i USA, hvor kongressen noen måneder tidligere hadde fremmet fem forslag for å hindre kommunismen i å spre seg lenger. Blant disse var ett å gå vekk fra de ”ultrademokratiske forholdstallsvalg, som utelukkende tjener kommunistenes sak.”

demokratiske rettigheter. Spesialkomiteen var en ”knebling og en undertrykkelse av opposisjonen” som ikke bevarte ”garantien for mindretallets rettigheter” (Strand Johansen i S.tid. 1949:154). Komiteen var et annet uttrykk for flertallstyranni, fordi Stortinget selv var herre over hvordan det vil innrette sine komiteer og hvilket mandat det vil gi disse komiteer (Monsen (A) i S.tid. 1948a:519). Dette, kombinert med de teknokratiske metodene som ble tatt i bruk for å oppnå effektive resultater, bidro til å skape et ’teknisk demokrati’. Endringen hadde skjedd i all stillhet uten særlig debatt blant politikere i pressen, og uten god begrunnelse i selve innstillingen. Opprettelsen foregikk ”stille og sakte uten å vekke oppmerksomhet” (Vogt i S.tid.1948a:516).

Uansett hvor rettspragmatiske kommunistene var i dette tilfelle, peker alle disse beskrivelsene på et svært viktig forhold, nemlig hvor langt Stortinget gikk for å sikre det myndighetene definerte som landets interesser. Selv om kommunistene stilte spørsmål om hvor denne eksklusjonsprosessen skulle stoppe, var det imidlertid aldri noen fare for at de skulle fjernes fra andre stortingskomiteer. Det var ikke bare deres motstand mot norske utenrikspolitiske hovedlinje, men mot selve grunnlaget og prosedyrene for å drive utenrikspolitikk, som gjorde at kommunistene ble sett på som en fare. Problemet for kommunistene var at de brøt med de utenrikspolitiske spilleregler der hemmeligholdet gjorde *tillit* til en helt nødvendig egenskap. I motsetning til de andre partiene manglet kommunistene en sterk nok lojalitet til å ivareta landets nasjonale interesser. Begrunnelsen for eksklusjon som ble gitt av stortingspresident Monsen (S.tid. 1948a:519) sier sitt:

Jeg tror at det vil være til gagn for vårt land om vi er mer oppmerksom på faren ved at de som ikke er helt lojale mot de norske interesser, har adgang til å delta i de fortrolige overlegninger med regjeringen om våre vitale utenrikspolitiske spørsmål.

Kommunistene ble sett på som en fare for å lekke hemmelig informasjon til både norsk og internasjonal (russisk) presse, og til andre lands myndigheter (russiske). NKP passet derfor ikke inn i norsk utenrikspolitisk beslutningspraksis. Partiet lot seg aldri moderere på samme måten som de andre partiene. Hovedgrunnen til dette var at de brøt med den forutsetningen som lå til grunn for å skape konsensus, nemlig etableringen av et skille mellom nasjonal og internasjonal politikk generelt, og mellom innenrikspolitikk og utenrikspolitikk mer spesifikt:

Vi ser imidlertid de utenrikspolitiske spørsmål i nær sammenheng med de innenrikspolitiske (Strand Johansen i S.tid. 1948a:526).

Radikale arbeiderpartipolitikere hadde imidlertid et tilsvarende syn. Friis (1952:103) uttalte for eksempel at utenrikspolitikken i høy grad var betinget av sosiale forhold og at det derfor var nødvendig med utenrikspolitisk debatt. Forskjellen mellom Friis og Strand Johansen besto imidlertid i at sistnevnte aldri bøyde av for sine ideologiske prinsipper. For Friis var den 'utenrikspolitiske situasjon' avgjørende, mens dette alltid kom i annen rekke for Strand Johansen. På lik linje som det sovjetiske diplomati som vokste frem etter den første verdenskrig med etableringen av Komintern og en ny diplomatisk mediering mellom de arbeidende folk, hadde de norske kommunister *arbeiderklassen* som sin referent, ikke staten eller nasjonen Norge.¹⁵¹ Siden kommunistene hadde et annet bærende subjekt for sin politiske ideologi enn de andre partiene, gjorde også det vanskeligere for dem å støtte opp om ivaretagelsen av landets nasjonale interesser.¹⁵² I motsetning til arbeidernes interesser tilhørte de nasjonale interessene den privilegerte klasse her i landet (Strand Johansen i S.tid. 1948a:526). Kampen mot den herskende klasse ble derfor gjort uavhengig av om det var snakk om utenrikspolitikk eller innenrikspolitikk. Løvlien, som var partiets formann i årene 1946–65, tydeliggjør kommunistenes doble lojalitet:

Det er Norge og det norske folks interesse som vi etter vår overbevisning varetar. Vi har ingen andre verken å ta hensyn til eller lytte til. Men vi i det kommunistiske parti innrømmer at det er først og fremst det store arbeidende folks interesser i dette land som ligger oss på hjerte. Det har vi aldri lagt skjul på, og vi har aldri lagt skjul på at det er sterkt motstridende interesser mellom arbeidsfolket og riket i vårt land (Løvlien i S.tid. 1949:325).

Problemet var riktignok ikke nytt. Kommunistene hadde stått bak det samme synet også på 1920-tallet. Forskjellen lå i at de den gang modererte sine revolusjonære synspunkter i forhold til de nasjonale interesser. Som vist i forrige kapittel, var i hvert fall dette et kjennetegn hos Schefflo, som var partiets daværende medlem i komiteen. Nå derimot, kolliderte i stedet de kommunistiske interesser med arbeidet om å stake ut en nasjonal utenrikspolitisk linje. En av de som sterkest hadde fremhevet behovet for en nasjonal

¹⁵¹ Dette kom særlig frem under behandlingen av Marshall-saken i åpent stortingsmøte 3/7 1948, der Vogt, på vegne av NKP, uttalte følgende: "Vi har også andre alternativer, spesielt for sosialistiske regjeringer. Vi har alternativet å bygge på våre egne ressurser ved en omdannelse av samfunnsforholdene her" (S.tid. 1948b:1897). Selv om det gir god mening å stille spørsmål om hvor anti-nasjonale de norske kommunister egentlig var, skal ikke dette poenget drøftes videre her. Et interessant poeng bør imidlertid nevnes, som Friis (S.tid. 1947:301) fremhevet i Stortingets behandling av Spania-saken 22/3 1947. I en kommentar rettet mot kommunistene fremhevet han at "vi under de vanskelige verdensforhold vi lever i, først og fremst må se på vårt eget lands interesser". Ved å fremheve Arvid Hansens tale i et kommunistisk møte fra 1946 var Friis' taktiske poeng at kommunistene selv hadde hatt dette standpunktet. Hansen hadde den gangen uttalt at 'utgangspunktet for vårt lands utenrikspolitikk må være hensynet til norske interesser, Norges framtid som selvstendig stat, det norske folks framtid'.

utenrikspolitikk, Hambro, fremhevet særlig problemet med å ha medlemmer i Den utvidete som hadde en delt lojalitet mellom nasjonal og internasjonal diskurs. I stedet for å fremheve denne forskjellen mellom Scheflo og Strand Johansen trakk Hambro, typisk nok får en si, frem det han så på som et fellestrekk for samtlige kommunister:

Jeg fant det utilfredstillende å ha sittende i utenrikskomiteen, med den særlige art av saker den behandlet, representanter for oppfatninger som nødvendigvis måtte gi dem en dobbeltstilling eller en delt lojalitet, en internasjonal og en nasjonal. De særegne spørsmål som kunne komme opp til behandling, ville etter mitt skjønn leilighetsvis kunne bringe en slik mann [Scheflo], som det den gang var tale om, i en meget vanskelig dobbeltstilling, og ville gi et utilstrekkelig inntrykk av at vi var nasjonalt føre var (Hambro i S.tid. 1948a:524).

Dette la grunnlaget for et brudd med en av de bærende regler i den utenrikspolitiske diskursen, nemlig nasjonal enighet utad. I motsetning til de andre politiske partiene ville kommunistene lettere komme i interessekonflikter på grunn av sin doble lojalitet, og dermed legge til rette for konflikt og uenighet i behandlingen av utenrikspolitiske saker.¹⁵³ I første rekke ville dette virke splittende på den norske offentlighet, ettersom NKPs stortingsrepresentanter for åpen scene kunne kritisere den norske utenrikspolitiske hovedlinje. Viktigst var likevel kommunistenes brudd med de utenrikspolitiske metoder, især den omfattende bruk av hemmelighold. Som vi har sett tidligere, ble regjeringens omfattende bruk av hemmelighold kritisert av samtlige partier på 1920-tallet. Mange av disse fortsatte med dette også etter den andre verdenskrigen, men i en langt mer moderat tone enn tidligere. Kommunistene ble derfor stående alene i Stortinget med sin absolutte kritikk av den utenrikspolitiske beslutningspraksis. Marginaliseringen av kommunistenes i norsk utenrikspolitisk diskurs blir desto mer tydelig når fokuset flyttes over mot det som skjedde innenfor UUKK, som nettopp var skapt for å etablere og opprettholde utenrikspolitisk konsensus. Denne passasjen til Hambro tydeliggjør den motsetningen som kom til å stå mellom Strand Johansen og komiten:

I denne spesialkomite har alle som er medlemmer vært besjelet av et ønske som har diktert særdeles mange avgjørelser i norsk utenrikspolitikk, det ønske at alle de avgjørelser som foreligger fra denne komite og fra Stortingets flertall skal være diktert av en bestemt vilje til å gjøre utenrikspolitikken til en nasjonal politikk og intet annet (Hambro i S.tid. 1949:154).

¹⁵² Dette hadde en internasjonal parallell i det nye diplomatiet som Moskva utviklet på 1920-tallet gjennom Komintern. Se von Laue (1953); Mayer (1959); Der Derian (1987:182–198).

¹⁵³ Dette ble påpekt av flere. Et typisk eksempel: "Det har ofte nok være fremhevet i Stortinget at det siden vi etter 1905 fikk anledning til å føre vår egen utenrikspolitikk, har vært slik at man uansett partistandpunkt har tatt sikte på å finne fram til felles linjer i norsk utenrikspolitikk, så den kunne samle og ikke skille. Det samme forhold har gjort seg gjeldende etter krigen. Jeg unntar selvfølgelig i denne forbindelse kommunistene (Sundt (V) i S.tid. 1948b:2512).

Nettopp fordi en av denne komiteens hovedoppgaver var å avpolitisere utenrikspolitiske saker ble det etter hvert uutholdelig å ha en kommunist tilstede som gjennomgående sto på sine og sitt partis prinsipielle standpunkter, og ikke de nasjonale, og som ikke lot seg moderere på samme måte. Det er dette jeg skal vise mer detaljert i det neste kapitlet.

4.4 Konsensusdannelse i UUKK og Spesialkomiteen

For min del vil jeg si at naturligvis vil det være en fordel for regjeringen om det fra de deltakende komitémedlemmers side ble gitt uttrykk for at de støttet det standpunkt som regjeringen hadde gitt uttrykk for, men vi hadde ikke tenkt oss at noen skulle være bundet [...] Vi hadde det bestemte inntrykk at her i Norge var det stort sett samstemmighet partiene imellom.

Halvard Lange (i spesialkomiteen 1949:22)

Sitatet til Lange, som er hentet fra behandlingen av NATO-saken, fremhever to sentrale poenger som skal forfølges nærmere i dette kapitlet. Det handler om ulike former for makt. For det første fremheves komiteens regisserende oppgave. Komitémedlemmenes strategiske rolle besto i å støtte utenriksministeren og regjeringen offentlig, uten å bidra til for bred debatt i Stortinget. Den utvidete besatt derfor en instrumentell makt ved at den styrte og regulerte det utenrikspolitiske ordskifte. Komiteen forsøkte å skape oppslutning om de utenrikspolitiske spilleregler og dermed prosedural konsensus. Hvordan dette skjedde skal vises mer detaljert i det påfølgende. For det andre poengterer Lange at det eksisterte en bred substansiell utenrikspolitisk enighet i Norge. Når Lange tok denne enigheten for gitt, var dette ment som et taktisk poeng overfor kommunistene. Dette overskygget imidlertid det vesentlige poeng om at utenrikspolitisk konsensus måtte skapes ved hjelp av en rekke forskjellige strategier og teknikker. En slik konsensusdannende makt lå nettopp i kravet om at landet måtte stå samlet utad. Dette skal jeg komme nærmere inn på ved å vise til hvordan komiteen skrev innstillinger i noen sentrale saker.

4.4.1 Debatt i Stortinget som 'veiledende debatt'

Det har alltid være den fulleste overensstemmelse mellom utenriksministeren, statsministeren og komiteen i disse spørsmål, det har aldri hendt at det har vært dissens om hvorvidt noen sak skulle inn for Stortinget. Jeg tror ikke at det engang har vært dissens om det spørsmål på hvilket tidspunkt den skulle inn for Stortinget.

Carl J. Hambro (i UUKK 1945:1)

Disse ordene brukte fungerende komitéformann Hambro da han ønsket velkommen til komiteens første møte etter krigen. Som vi ser, la Hambro spesielt stor vekt på at det eksisterte en grunnleggende enighet mellom utenriksministeren og komitémedlemmene i deres forståelse av hvordan den utenrikspolitiske beslutningspraksis skulle fungere. Selv om det kunne være en viss uenighet internt i komiteen om bestemte saksforhold, var det likevel bred enighet om behandlingsprosedyrene. Dette var 1945. Bare et par år senere hadde denne brede enigheten brutt sammen på grunn av særlig kommunistene.

Spørsmålet vi bør stille er derfor: Hva ble gjort i komiteen for å takle denne nye kritikken, som gikk mye lenger enn all annen form for kritikk komiteen hadde møtt tidligere? I det følgende skal jeg svare på dette spørsmålet ved å se hvordan komiteen forsøkte å gjøre det den kunne for å regulere det utenrikspolitiske ordskifte spesielt i forhold til det som ble sagt og gjort på Stortinget. Dette er spesielt viktig å slå fast, ettersom et mindretall på fire komitémedlemmer hadde en formell rett til å bringe saker som ble drøftet i komiteen inn for Stortinget. Hvorfor skjedde dette så sjelden?

Regjeringens utgangspunkt var det samme nå som i årene etter den første verdenskrig, å megle mellom nasjonal og internasjonal diskurs. Årene etter den andre verdenskrig stilte imidlertid regjeringen på en sterkere prøve enn noen gang tidligere, på grunn av flere forhold; Norge skiftet status fra nøytral til alliert stat, hemmeligholdet ble forsterket, og forsvars- og beredskapsmessige spørsmål dominerte saksagendaen langt sterkere. Konsekvensen var at enighet utad ble viktigere nå enn noen gang tidligere. Regjeringen måtte likevel ikke glemme at den også hadde et ansvar innover overfor det norske folk. Utenriksminister Lange var klar over dette, og uttrykte seg svært presist under Stortingets behandling av Spania-saken: ”Vi har to hensyn. Vi har hensynet til det norske folk, som må få vite så meget som overhodet kan sies uten at det har skadevirkninger utad, og vi har hensynet utad” (Lange i St.lukk. 1947:87). Regjeringen var helt avhengig av støtte og oppslutning fra folket. Den måtte derfor stå ansvarlig for en politikk ”som kan samle det norske folk, som hele det norske folk forstår” (Friis i UUKK 1947:16). Myndighetene måtte unngå at folket ble stående uvitende, for da ville det ”snakkes og spørres” (Hambro i UUKK 1947:39), og bli skapt ”panikk” (Støstad i UUKK 1947:13). Ikke minst gjaldt dette overfor folkets organ, Stortinget, som ut fra ”en psykologisk betraktning” ikke likte å bli holdt utenfor (Smitt Ingebretsen (H) i spesialkomiteen 1949:216). Regjeringen måtte derfor forhindre at angsten blant folket slo

ut i panikk, og at en viss informasjon ble gitt. Noe annet ville vekke reaksjoner og møte kritikk. Det norske folk måtte beroliges ved at de jevnlig ble informert om sakenes utvikling, først gjennom redegjørelser og debatter i Stortinget, dernest ved at pressen ble informert, enten ved at den slapp til på Stortinget i åpne møter eller ved at utenriksministeren ga korte redegjørelser for pressen. For at regjeringen ikke skulle skape for stor avstand innad, var det derfor nødvendig – rent politisk – at regjeringen hadde *rådført* seg med Stortinget *før* den startet med forhandlinger internasjonalt.

Utenriksministeren måtte vite hvor Stortinget sto i saken. Noe annet ville være illegitimt og virke skadelig for regjeringen. Alternativet hadde vært å forelegge et ferdig resultat for Stortinget. Lange var imidlertid klar over at dette ville ”etter norsk forfatningspraksis være en umulighet” (Lange i UUKK 1947:23).

Selv om regjeringen prinsipielt sett gikk inn for offentliggjøring på vegne av det norske folks ønsker, måtte den på den annen side vurdere om tidspunktet var heldig og vurdere om en slik fremgangsmåte var ”formelt korrekt”, stilt overfor forhandlingspartneren (Hambro i UUKK 1947:35). Sett fra et slikt synspunkt ville åpne debatter være meget uheldig, ettersom de kunne ”gi anledning til misforståelser”, og ikke minst virke som en belastning overfor andre land og dermed være til ”direkte skade for landets interesser”, og vanskeliggjøre Utenriksdepartementets arbeid med å sikre kontinuitet i utenrikspolitikken (se Wold i St.lukk. 1947:65; Hambro i St.lukk. 1947:59). Det var derfor en grense for hvor langt regjeringen kunne involvere *bele* Stortinget i behandlingen av de utenrikspolitiske saker. En slik løsning ville være et brudd med det hemmeligholdet som fungerte som den grunnleggende spilleregelen i internasjonal diskurs. Av primært forhandlingstaktiske grunner var regjeringen bundet til de utenrikspolitiske beslutningspraksiser ved at saker måtte behandles både raskt, effektivt og hemmelig. Offentliggjøring av en utenrikspolitisk sak kunne derfor ikke forekomme uten at den annen part ble varslet. Lekkasje til både norsk og internasjonal presse måtte unngås. Det som ble sagt under utformingen av landets interesser fikk nemlig lett større oppmerksomhet utenfor landets grenser, enn i den norske opinion. Dilemmaet for regjeringen besto i at de utenrikspolitiske spilleregler måtte ha førsteprioritet, ved at en fremstilling av saken ble gitt den annen part *før* den ble offentliggjort for det norske folk (Lange i UUKK 1947:24). Dette innebar at de vanlige parlamentariske spilleregler måtte tilpasses den utenrikspolitiske behandlingsmåten og dens spilleregler. Av hensyn til

landets nasjonale interesser kunne ikke utenrikspolitiske saker behandles etter samme mønster som innenrikspolitiske saker hvor man fremsatte benkeforslag, drev omredigering og forhandlet mellom benkene (Smitt Ingebretsen (H) i S.tid. 1946:305). Det var dette Hambro siktet til da han under behandlingen av Svalbard-saken uttalte:

Jeg tror at det ville være en vinning for oss her å vise den tålmodighet – man kunne av og til si langmodighet – at vi anholder oss fra en formell prosedyre hvis vi kan oppnå noen realitet (Hambro i UUKK 1947:10–11).

Med 'formell prosedyre' mente Hambro de ordinære parlamentariske spilleregler, der enhver sak først ble komitébehandlet, dernest lagt frem for debatt i Stortinget, og hvor regjeringens politikk ble kontrollert av Stortinget i etterkant. Utenriksminister Lange støttet Hambro i dette. Under behandling av samme sak på et møte i UUKK 16. januar 1947 klargjorde han hvilke praksiser som gjaldt i behandlingen av de utenrikspolitiske saker:

Jeg må innstendig fraråde at det her blir gått fram på vanlig måte, ikke først og fremst på grunn av erfaringer vi har hatt med lekasje, skjønt de spiller en rolle, men fordi det virkelig ville være helt uboldbart hvis en sånn fremstilling i noen form skulle komme på videvanke [...] Det er ett hensyn, og det andre hensynet er det rent forhandlingstaktiske, at det er en redegjørelse hvor det antydes en holdning for de videre realitetsdrøftelsers vedkommende, og da har det jo alltid vært vanlig praksis, og nødvendig praksis, at man må sørge for, at inntil man sitter overfor hverandre, spiller man ikke ut sine kort (Lange i UUKK 1947:80).

Parallellen til Gunnar Knudsens uttalelser 30 år tidligere er åpenbar. Begge vektla at beslutningsprosedyrene i Norge måtte følge de internasjonale spillereglene som Norge hadde tatt del i som suveren stat. Beslutningsprosedyrene ble derfor slik: Først drøftelse mellom storting og regjering i UUKK, dernest meddelelse til den annen part, og til slutt offentliggjøring i Stortinget (Lange i St.lukk. 1947:63–64). Hva som ble offentliggjort i Stortinget ble vurdert ut i fra hva som var "hensiktsmessig" (Hambro i UUKK 1947:313). Som regel ble disse møtene holdt for lukkede dører, men ble tatt for åpne dører hvis saken enten var ferdigbehandlet eller hvis pressen allerede hadde offentliggjort såpass mye av saken at det ikke var nødvendig med strengt hemmelighold. Stilt overfor den offentlige opinionen var imidlertid hemmelige møter en uting. Det var en vesentlig forskjell mellom å ha et åpent eller lukket møte. Fordelen med et lukket møte var at medlemmene kunne "uttale seg med fullkommen frihet og med den

hensynsløshet som kunne være ønskelig” (Hambro i S.tid. 1948:2522).¹⁵⁴ Man skjønner hvorfor UUKK på denne måten ble en helt sentral arena for å diskutere prosedyrene for saksbehandlingen¹⁵⁵. Utenriksminister Lange formulerte dette helt eksplisitt under drøftelser i Spania-saken i både komiteen og lukket storting:

En ting er hva man legger fram i hemmelig møte til orientering for det norske storting og det norske Stortings utenrikskomité, en ganske annen ting er hva man sier i et åpent møte når man vil holde igjen overfor krav [...] Jeg vil anse det absolutt riktig å vente med offentliggjørelsen til saken igjen har vært behandlet i den utvidete utenrikskomité, for da å kunne ta standpunkt på grunnlag av behandlingen der til hva det i dag er riktig utadtil å si [...] Det er det siste hensynet som gjør at jeg må be om at foredraget ikke blir offentliggjort før vi har hatt saken til fornyet behandling i utenrikskomiteen (Lange i UUKK 1947:258, St.lukk. 1947:87).

Ved å bestemme rammen for behandlingsmåten og ikke minst ved å regulere den utenrikspolitiske debatten, bidro Den utvidete sterkt til å regissere og kontrollere det utenrikspolitiske ordskifte.¹⁵⁶ Den åpne debatten i Stortinget tok dermed form av å være en ren forestilling, et ”fullkomment teater”, for å bruke teatermetaforen, slik enkelte gjorde (Smitt Ingebretsen (H) i UUKK 1947:226). Flere av komitémedlemmene hadde samme syn på saken, og så de farene som var forbundet med å føre en åpen debatt i Stortinget:

Jeg har min tvil om nytten av å ha en stor offentlig debatt om dette [Spania-saken] og innby til en stor debatt i pressen [...] der vil bli gitt sterke uttrykke for visse lidenskaper, for visse ønsker som er mer stemningsbetonte mer enn fornuftsbetonet (Hambro i UUKK 1947:88).

¹⁵⁴ Dette kom også klart frem på et møte i spesialkomiteen i 1948: ”Her er jo intet hemmelig, her behøves ingen spionasje, for enhver kan jo skrive ut av de dokumenter som foreligger offentlig [...] Det er smukt og det er prisverdig, men jeg synes at det også er temmelig naivt” (Hambro i spesialkomiteen 1948:251).

¹⁵⁵ Det finnes mange gode eksempler på at regjeringen ikke gikk utenom Den utvidete, men selv følte behov for å drøfte sakene med komiteen. Trygve Lie (A), som var utenriksminister i den korte perioden 1945–46, fremhevet særlig betydningen til Den utvidete: ”Vi fikk ofte vite mer i utenrikskomiteens [Den utvidete] møter enn vi fikk kjennskap til i regjeringsskonferansene; og det hendte også at saker ble forelagt utenrikskomiteen som regjeringens medlemmer i det hele ikke var blitt orientert om. Årsaken til dette var vel det som kalles for tidsnød” (Lie 1955:58). Lie (UUKK 1945:13–14) påpekte det samme i et komitémøte: ”Stortingets medlemmer og utenrikskomiteen vet for tiden mer om disse saker enn Regjeringen.” At komiteen ble dratt med i drøftelser selv under regjeringens drøftelser internasjonalt bekreftes i NATO-saken: ”Vi ville svært gjerne ha denne anledningen til kontakt med Spesialkomiteen før han [statsministeren] treffer den svenske og den danske statsminister, for at komiteen her kunne gi uttrykk for eventuelle betenkeligheter eller synsmåter som man mente burde føyes til fra norsk side [...] det er Regjeringens absolutte forutsetning at før man fra norsk side på noen måte binder seg til grunnlag eller ramme for slike drøftelser som dette, skulle vi komme her i spesialkomiteen og rådføre oss om det norske standpunkt, slik at man hadde sikkerhet for at det vi legger frem på senere stadier var et samlende uttrykk for norsk syn” (Lange i spesialkomiteen 1948:61–62).

¹⁵⁶ Enkelte ganger kunne selv Den utvidete være en for stor forsamling for å diskutere denne typen saker: ”Det [fremgangsmåten] får vi som sagt diskutere med presidentskapet eller med komiteens formann, heller enn i denne store forsamling for å finne den fremgangsmåten som er mest hensiktsmessig” (Lange i spesialkomiteen 1949:186). Det var som regel slik at det var utenriksministeren som best visste hvorvidt saken var av den art at det kunne skade norske interesser hvis den ble offentliggjort: ”Det sier seg selv at i en sak som denne [Svalbard-saken], et hemmelig stortingsmøte hvor vårt sikkerhetspolitiske forhold til andre land er diskutert, må det nesten være en selvfølge at Stortinget og presidentskapet følger den innstilling til sakens offentliggjørelse som man får fra Regjeringen og Utenriksdepartementet” (Wold i St.lukk. 1947:65).

Nettopp fordi det var en dissens i komiteens innstilling i Spania-saken ble det spesielt viktig å virke modererende i åpent storting, og forsøke å skjule komiteens interne uenighet. Spesielt gjaldt dette komitémedlemmene: ”Det er naturlig at jeg sier noen ganske få ord i tilslutning til denne innstilling. Den munner ut i at Regjeringens politikk gis tilslutning” (Bettum (H) i S.tid. 1947:273). Flere av komitémedlemmene modererte seg derfor i Stortinget:

Jeg ser det slik at i utenrikspolitiske spørsmål har vi etterhånden kommet til at vi forsøker alltid å stå samlet utad og samlet om den regjering som til enhver tid fører utenrikspolitikken. Jeg har derfor for min del – og det gjelder andre med meg – i virkeligheten ikke lagt så vesentlig vekt på de enkelte uttrykk i innstillingen (Sundt (V) i S.tid. 1947:290).

Ved overgangen fra UUKK til spesialkomiteen ble dette enda tydeligere. Den indre uenigheten rundt spillereglene som hadde eksistert tidligere, forsvant nesten helt da Strand Johansen ble ekskludert fra komiteen i 1948. Av hensyn til muligheten for å oppnå enighet, og unngå lekkasjer, la den nye spesialkomiteen ned store deler av regien og satte premissene for hvordan en utenrikspolitisk sak skulle bli behandlet, til tross for at komiteen formelt sett ikke var et besluttende organ. Medlemmene i spesialkomiteen gikk derfor inn for å begrense og regulere den offentlige debatten mest mulig, både i forhold til partiene, Stortinget og pressen. Poenget var at det måtte bli sagt minst mulig offentlig. Diskusjonene og drøftelsene – den ’virkelige debatten’ – ble derfor tatt for lukkede dører, enten internt i spesialkomiteen eller i et hemmelig møte i Stortinget. Under spesialkomiteens drøftelser i NATO-saken, påpekte komiteens formann Terje Wold, at etter saken først var diskutert og drøftet i spesialkomiteen, dernest i lukket stortingsmøte, var den ”i virkeligheten avgjort” (Wold i spesialkomiteen 1949:185–86). Det er blir derfor noe overflatisk å si som Knudsen (1997:78, note7): ”Mange større sikkerhetspolitiske saker behandles i en åpen beslutningsprosess i senere faser av saksbehandlingen”.

Behandlingen av NATO-saken er illustrerende. I denne saken brukte Lange (spesialkomiteen 1949:197, 200) uttrykkene ”veiledende debatt” og ”pedagogisk debatt” om de åpne stortingsdebattene, mens man måtte ”regne med debatt” i de hemmelige møtene.¹⁵⁷ Spesialkomiteens innstilling ble den gang lagt frem for et lukket stortingsmøte 3. mars 1949, hvor kun avstemningsresultatet ble besluttet offentliggjort, ikke debatten.

¹⁵⁷ Dette fikk enkelte i komiteen til å spørre: ”Hvis [disse] spørsmål i realiteten blir avgjort i det hemmelige møte, hva er det egentlig da vi skal diskutere i det offentlige møte?” (Natvig Pedersen i spesialkomiteen 1949:196).

Da det kom til den offentlige debatten i Stortingets møte 29. mars (S.tid. 1949:655–712), var voteringen derfor blitt mer ”en formalitet enn en realitet” (Friis 1951:176). Noen måneder tidligere, under et møte i spesialkomiteen 31. januar 1949, etter at planene om et nordisk militært samarbeid var lagt på is under møtet i Oslo den 29.–30. januar, var Lange helt eksplisitt i sitt syn på hvordan saken videre skulle behandles. Etter at drøftelsene i spesialkomiteen var ferdige, måtte saken bli regissert i to etapper på Stortinget, først redegjørelse, deretter begrenset ’debatt’. Målet var at Stortinget tok utenriksministerens redegjørelse til etterretning uten noen særlig stor diskusjon. Det interessante er at Lange ikke bare mente at redegjørelsen måtte være vel forberedt, men også at debatten måtte være nøye planlagt og regissert. Dette sitatet gir uttrykk for at det hersket liten tvil om hvem som var den egentlige regissøren:

Begge sammen, redegjørelsen og debatten, bør gjøre det klart at det videre arbeid skjer i to tempi. Det tror jeg er nokså viktig av hensyn til den norske opinion. Derfor krever både redegjørelsen og debatten omhyggelig forberedelse, og kan man skyte det på en dag, tror jeg ikke dermed noe vesentlig er forspilt, men det er mulig at meget kan vinnes (Lange i spesialkomiteen 1949:143).

Lange tok karakteristisk i bruk filmmetaforen ’skyte’ for å beskrive de utenrikspolitiske beslutningsprosedyrene. Med dette var ansvaret for den videre saksbehandlingen lagt i hendene på spesialkomiteen. Regien ble nøye diskutert og planlagt på forhånd. Slike drøftinger er det flere eksempler på i spesialkomiteen i disse årene. Grunnen til dette var at kritikken fra kommunistene nå var flyttet over fra komiteen til Stortinget. I denne situasjonen var det desto viktigere å forberede ”håndteringen” av den åpne debatten i Stortinget ved at de forskjellige partier ga sin tilslutning til standpunktet som var tatt, og at man ”svarte kort” på kommunistens innlegg som ”naturligvis ville komme” (Lange i spesialkomiteen 1949:219). En bred debatt måtte unngås.¹⁵⁸ Drøftelsene i spesialkomiteen dreide seg derfor ofte om spilleregler, foruten de substansielle drøftelsene. Jacob Lothe, parlamentarisk leder i Venstre 1945–50, gir et godt bilde av hvordan komiteen arbeidet med saker av denne typen. Selv om arbeidet med både innstillingen i NATO-saken, og drøftelsene rundt utenriksministerens redegjørelser i komiteen ofte var svært detaljerte og tok mye av komiteens tid, sto likevel selve planleggingen av debatten i Stortinget og forholdet til de enkelte partier helt sentralt:

¹⁵⁸ Et typisk eksempel på hvordan komitémedlemmene argumenterte i NATO-sakens behandling i åpent stortingsmøte 29/3 1949 gis av Arthur Sundt (V) (S.tid. 1949:679): ”Jeg vil la selve spørsmålet om Atlanterhavs-paktens utforming og reelle innhold ligge. Det er tilstrekkelig gjennomdrøftet av spesialkomiteen, gjennom utenriksministerens fremstilling og gjennom gruppeførenes anførsler.”

Når det skal vera møte i morgon, ynskjer ein då ordskeifte, ynskjer ein at representantar for dei ymse grupper skal seia noko om stoda, eller blir det i morgon berre ei utgreiing som blir lagd til eit seinare møte? Kommunistane kjem sjølsagt opp, og utanriksministeren kan sjølsagt svara på det. Er det så dermed stans? [...] Korleis skal det vara på gruppemøta i dag? Skal dei vera berre for stortingsmenn? Kor nøye skal det vera med alle ting med å halda dette løynt? Det ville eg gjerne ha nøye greie på, før vi går til møtet. Kven kan vi ha med på desse møta? [...] Kva skal gruppemøta gjera i saka? (Lothe i spesialkomiteen 1949:124–25).

Komiteens drøftelser gjaldt derfor ikke bare hvordan den skulle 'takle' eller 'håndtere' kommunistene, men også de andre partiene. Komiteens hemmelighold gjaldt ovenfor alle partigruppene på Stortinget. Enkelte ganger gjorde imidlertid noen av komitémedlemmene unntak ved å gjøre krav på å drøfte saken nærmere med gruppen sin, før komiteen behandlet saken videre. Det var likevel mange måter dette kunne bli ordnet på. Den vanlige fremgangsmåten var at komitémedlemmene informerte sine gruppestyrer. I NATO-saken ble det riktignok foreslått å gjøre dette annerledes, enten ved at komiteen innkalte gruppelederne til et felles møte og informerte dem samlet, eller ved å ta gruppene i puljer (Monsen i spesialkomiteen 1948:210). Dette ble imidlertid ikke gjort, i frykt for presseoppslag og at det hele skulle "drysse ut i løpet av en dag" (Oksvik (Ap) i spesialkomiteen 1948:210). Forslaget sier likevel noe viktig om den strenge kontrollen som komiteen førte og de praksiser som ble skapt for å sikre hemmelighold og sørge for at de utenrikspolitiske spillereglene ble fulgt uten for stor grad av tvang.

Selv om fokuset i dette underkapitlet har vært 'innenfra-ut', impliserer likevel ikke dette at komiteens regisserende praksis ikke møtte motbør og kritikk i Stortinget. Det ble for eksempel fremhevet at "Stortinget mest mulig holdes utenfor i det lengste, inntil man er nødt til å forelegge saken for Stortinget" (Moseid (Bp) i St.lukk. 1947:55) og at det norske folk "når det venter å få en åpen debatt, skal stå overfor det faktum at Stortinget i dag for lukkede dører allerede har tatt beslutning om det norske folks skjebne" (Hansteen (NKP) i St.lukk. 1949:32). Spesielt etter at kommunistene ble ekskludert fra UUKK, ga de i åpne stortingsmøter uttrykk for sterk misnøye med måten utenrikspolitikken ble ført på.¹⁵⁹ Stortingsrepresentant Vogts (NKP) (S.tid. 1949:195) uttalelse under Stortingets behandling av NATO-saken er typisk for den kommunistiske posisjonen:

¹⁵⁹ Løvlien (S.tid. 1949:309) uttalte for eksempel i forbindelse med behandlingen av NATO-saken i åpent stortingsmøte 4/3 1949: "[j]eg vil først si angående behandlingsmåten av denne sak at den er ganske eiendommelig. Først gjør man et vedtak, og så tar man saken opp til diskusjon."

Mandatet for de videre forhandlinger er gitt fra de enkelte grupper, unntatt det kommunistiske partis gruppe, som ikke ble informert [...] det er noen som har disse demokratiske rettighetene, og andre som er stengt ute fra dem.

Den utvidetes rolle som en lukket diskusjonsarena forsterket altså marginaliseringen av utenrikspolitisk kritikk og opposisjon. Komiteen hadde imidlertid flere, og mer komplekse strategier for å usynliggjøre motstand og konflikt. En slik praksis var arbeidet med å skrive innstillinger til Stortinget.

4.4.2 Komiteens arbeid med å skrive innstillinger

Det er ingen grunn til å legge skjul på at det også innenfor flertallet i den utvidete utenrikskomité til å begynne med var nokså stor divergens, men at vi etter hvert sammenarbeidet oss til den innstilling som foreligger fra flertallet

Jakob Friis (St.lukk. 1947:106)

Til tross for at Den utvidete, rent formelt, aldri har vært et besluttende organ, har det likevel vært et svært viktig sted for drøftelser mellom regjering og storting, som særlig har dreid seg om hvordan de utenrikspolitiske saker skal bli behandlet. Dette ble vist ovenfor. Bestemmelsen av spillereglene for selve saksbehandlingen var svært viktig fordi den samtidig bestemte hva, hvor og når noe kunne sies, og ikke sies. En forutsetning for at hele dette arbeidet skulle fungere var at komiteen sto samlet utad. Uten en slik intern samstemmighet ville slike prosedyrer bryte sammen. Intern enighet var imidlertid ikke bare vesentlig for at beslutningsprosedyrene skulle holdes oppe, men også fordi enighet utad var en vesentlig forutsetning for å delta i det diplomatiske systemet av andre stater. Det var derfor ikke bare i regjeringens, men landets interesse å skape enighet innad i komiteen. Tanken som lå bak var at en intern strid i komiteen ville spre seg i det offentlige rom, først i Stortinget, dernest i pressen, og på denne måten vanskeliggjøre regjeringens stilling i internasjonale forhandlinger. Tidligere har jeg nevnt bruken av hemmelighold og taushetsplikt som metoder og teknikker som ble etablert for å forhindre dette.¹⁶⁰ At Den utvidete kunne diskutere bak lukkede dører, uavhengig av både avbrytelser fra de enkelte partier, Stortinget og presse var et viktig utgangspunkt for å skape intern enighet.

¹⁶⁰ Hambro gir et godt eksempel på denne sammenhengen mellom enighet og hemmelighold: "Jeg skulle anta at man kan vente med å gå til gruppene inntil man finner en formulering som samler mer her i komiteen, slik at ikke forskjellige utkast blir svevende fritt i verdensrommet" (Hambro i UUKK 1947:158).

I dette kapitlet skal jeg imidlertid flytte fokuset vekk fra det formelle lovverket til komitémedlemmenes egen sosiale praksis og komiteens strategier og teknikker for å skape enighet. En slik praksis var komiteens arbeid med komitéinnstillinger. Som nevnt tidligere er det svært sjeldent at komiteen lager innstillinger, men i viktige saker er dette blitt gjort. I denne perioden gjaldt dette spesielt de tre store sakene: Svalbard,- Spania,- og NATO-saken. Komitéarbeidet med disse innstillingene gir et godt inntak for å se nærmere på hvordan konsensus ble skapt og ivaretatt i komiteen. Det underliggende argumentet her er at konsensus under normale omstendigheter blir muliggjort uavhengig av tvang ved at komitémedlemmene følger de utenrikspolitiske spilleregler. Komiteens oppgave om å ivareta de nasjonale interesser går foran både personlige, ideologiske og partipolitiske synspunkter. Det er denne produktive makten som skal studeres i det følgende. Denne makten antar imidlertid mer direkte og brutale former når arbeidet med å skape intern enighet mislykkes, og de utenrikspolitiske antagonismer trer frem for offentligheten. Dette skjedde da kommunisten Strand Johansen ble ekskludert fra komiteen.

Sitatet til Friis overfor, som er hentet fra et av UUKKs mange møter om Svalbard-spørsmålet i årene etter den andre verdenskrig, gir et klart uttrykk for at konsensus i komiteen ikke kunne tas for gitt – den måtte bli skapt på en bestemt måte. Overordnet innebar dette at komitémedlemmene måtte moderere sine synspunkter for å nå frem til et felles, nasjonalt synspunkt, og at komiteen innarbeidet en praksis som fulgte den utenrikspolitiske diskursens spilleregler. Målet med å skrive en innstilling var, slik Hambro sa det i et av komiteens mange møter i befatningen med Spania-saken, å sikre ”modne overveielser med tilslutning fra alle hold”, og nå ”frem til en formel som var akseptabel fra alle sider”(Hambro i UUKK 1947:294, 303). Innstillingens formulering måtte altså være i samsvar med en enstemmig oppfatning i komiteen. Arbeidet med å redusere partipolitiske forskjeller, og gjøre dem så snevre som mulig, innebar ikke bare et nitid arbeid og en fornuftig redaksjonell formuleringsevne, men at medlemmene ble presset til å behandle utenrikspolitikk som ivaretagelse av landets nasjonale interesser uavhengig av partipolitiske og politiske overlegninger overhode. Som påpekt av komiteens formann:

Det er riktig at jeg opprinnelig ikke har tatt med noe om politikk i denne sak, fordi jeg har forstått det slik at vi for å samle oss skulle unnlate dette (Wold i UUKK 1947:303).

I følge Hambro (S.tid. 1949:297) kunne man ikke forvente noe mer av en komité enn at den ga sin tilslutning til regjeringens utenrikspolitikk, som i ”sin art er uttrykket for den nasjonale fremgangsvilje, det nasjonale standpunkt, det nasjonale syn”. En regjering kunne derfor ikke forlange noe mer av Stortinget enn at det ga sin tilslutning til den utenrikspolitiske linje som trekkes opp i en redegjørelse (Hambro i UUKK 1947:305). Komiteen gjorde derfor ikke dette for å oppnå en større påvirkning fra Stortingets side i befatningen av de utenrikspolitiske beslutninger, men snarere for å gi regjeringen en fullmakt til å handle, og lette dens utenrikspolitiske stilling utad. En enstemmig innstilling ville følgelig være en ”realitet til styrke for regjeringens stilling under dens fortsatte forhandlinger med Spania” (Hambro i UUKK 1947:303). Komiteens spesielle oppgave var å bestemme de generelle retningslinjene i tett kontakt med regjeringen, ikke på ethvert punkt forlange å bli meddelt utenriksministerens detaljerte saksinformasjon. Å sikre en enstemmig og kort innstilling var derfor nok fra komiteen og Stortingets side. Dette ville bidra til at landet ”sto sterkere” utad (Lavik (KrF) i UUKK 1947:309).¹⁶¹ Poenget var derfor å ”forebygge en debatt i Stortinget i stedet for å komme med en innstilling som innbyr til debatt” (Hambro i UUKK 1947:294). En bredest mulig oppslutning innad i komiteen ville virke beroligende utad i forhold til Stortinget. For igjen å sitere Hambro:

I den enstemmighet man hadde oppnådd, lå der også en garanti mot en altfor bred debatt i Stortinget med innlegg fra alle mulige divergerende synsmåter. Det var et forsøk på å nå frem til en samlet nasjonal front, som hadde betinget visse ofre av meninger og sympatier fra mange av komiteens medlemmer. Jeg synes det ville være ytterst ubeldig om man skulle oppgi det (Hambro i UUKK 1947:275).

Meningen med forarbeidet og diskusjonen i UUKK var derfor å forebygge diskusjon, og forhindre støy og bråk i den senere ’debatten’ i Stortinget. Komiteens innstillinger måtte derfor ikke virke anstøtelige på noen, eller vekke noen form for reaksjoner. Dette gjaldt imidlertid ikke bare overfor Stortinget, men også overfor den internasjonale part. Innstillingene gikk aldri i detalj, men ga i stedet en generell tilslutning til regjeringens utenrikspolitiske hovedlinje. Utfordringen var at en altfor forsiktig fremstilling ville kunne vekke oppmerksomhet, ettersom enkelte da fikk en følelse av at man egentlig ikke fikk

¹⁶¹ Dette poenget ble gjentatt under komiteens arbeid med NATO-saken: ”Jeg tror at hvis den [delegasjonen] opptrer samlet, vil det muligens kunne ha noen innvirkning også på svensk opinion. Jeg sier det fordi jeg deltok i et lite møte med danske og svenske partifellere i desember [...] Vi stilte det nokså skarpt på spissen overfor svenskene og gjorde det klart for dem at i disse spørsmål sto man her i Norge svært samlet, fordi man mente at vi i virkeligheten ikke har noe valg” (Hambro i spesialkomiteen 1949:23).

vite det man gjerne skulle få vite (se Hambro i UUKK 1947:298; Friis i UUKK 1950:124).

Det å sitte som medlem i Den utvidete innebar derfor ikke bare at man skulle representere sitt enkelt parti og fungere som meglere mellom nasjonal og internasjonal diskurs. Poenget her er at de utenrikspolitiske spilleregler bandt komitémedlemmene så sterkt at de ga slipp på kontakten innover, og unngikk å opprettholde tett kontakt med sine respektive partier, for å oppnå enighet internt i komiteen. Sagt annerledes: De innenrikspolitiske beslutningsprosedyrer var verken effektive eller særlig relevante i den utenrikspolitiske diskursen. Det slående er derfor at komitémedlemmene likevel ikke skapte noen form for motstand. Både personlige og partipolitiske prinsipielle standpunkter måtte innordnes etter de nasjonale interessene. Møtene i Den utvidete bærer derfor lite preg av å være et typisk 'forhandlingsspill', hvor 'spillerne' møter motparten med et sett av gitte preferenser og interesser. Fordi:

I komiteen har det alltid vært regelen, at ingen har presset sitt standpunkt fram. Vi har søkt å komme fram til en minnelig og rimelig fremgangsmåte (Wold i UUKK 1947:402).

Den praksisen som Wold her referer til ble ved flere anledninger gjentatt på komiteens møter, for å minne komitémedlemmene om at dette var *normal* praksis: "Det har vært en fremgangsmåte som man har fulgt gjentagne ganger under debatter og ved behandlingen av redegjørelser som utenriksministeren har gitt gjennom årene om lignende utenrikspolitiske spørsmål" (Wold i UUKK 1947:280). Et annet godt eksempel på hvordan moderasjonen fungerte i praksis er hvordan komitémedlemmene valgte å akseptere komiteens spilleregler, selv om de og partiet de representerte prinsipielt verken støttet eller forsto disse. Motstanden og kritikken ble holdt nede av seg selv. Makten som gjorde konsensus mulig virket derfor 'usynlig' ettersom parlamentarikerne bøyde av, uten at noen egentlig tvang dem til å gjøre dette.¹⁶² Lojaliteten til de utenrikspolitiske spilleregler gikk foran andre lojaliteter, til og med politikernes egne partier. Nils Lavik, parlamentarisk leder i Kristelig Folkeparti og medlem i Den utvidete i årene 1945–53, er et typisk eksempel på hvordan de innenrikspolitiske og utenrikspolitiske spilleregler

¹⁶² I denne sammenheng kan det være relevant å trekke frem Friis' (1952:100) fremhevelse av den fare som lå i at det ble skapt en avstand mellom de utenrikspolitiske eksperters måte og tenke og tale på, og storingspolitikere – noe som fikk negative følger for det norske folk: "Vi har etter hvert fått en krets av utenrikspolitiske eksperter som ofte, og ofte nokså lenge, er på internasjonale konferanser hvor de kommer inn i en teknisk-politisk atmosfære, nokså avgrenset, og hvor de venner seg til – fordi de vel er nødt til det – å føre et konferansespråk som de så også delvis kommer hjem med, og som er

kolliderte. I Svalbard-saken, som var preget av en lang serie med fagmilitære vurderinger, men som likevel ikke kan kalles en typisk faglig-teknisk sak, uttalte Lavik:¹⁶³

Eg er i denne saka for lite inne i det diplomatiske miljø og i heile den diplomatiske språkebruken. Men fra norsk synsstad og frå norsk måte å kjenna på vil eg seia at det vert mykje sterkare å få nemt det [...] men det kan godt henda at det reint diplomatisk ligg slik til rette at det er klokast i den situasjonen som vi no er inne i, å lata det fara (Lavik i UUKK 1947:55).

I både Svalbard- og Spania-saken klarte imidlertid ikke komiteen å oppnå enstemmige innstillinger. Kommunistenes Strand Johansen la ned dissens i begge saker, og brøt dermed med komiteens spilleregler, som var å la ivaretagelsen av de nasjonale interessene gå foran de personlige, partipolitiske prinsippene. Komiteens formann var mindre fornøyd da han i sluttarbeidet med komiteens innstilling i Spania-saken måtte konkludere slik: ”Jeg går ut fra at der hvor det står ’komiteen’, må det forandres til ’komiteens flertall’, hvis det er så at hr.Strand Johansen opprettholder sin dissens” (Wold i UUKK 1947:255). I første runde ble ikke Strand Johansen på noen som helst måte avvist. Komiteen var jo vant med intern uenighet fra før. Vanlig praksis var imidlertid at medlemmene dempet og roet seg ned i løpet av komiteens interne drøftelser. Komiteens flertall, i første rekke komiteens formann Wold, og de ulike saksordførerne, avviste derfor ikke Strand Johansens synspunkter i første runde. Det ble foretatt seriøse forsøk på å få Strand Johansen til å støtte flertallets syn. Man valgte å utsette møter, innarbeide flere særuttalelser, omarbeide ulike utkast, og imøtekomme noen av Strand Johansens forslag, for å oppnå den vinning man så i å få en enstemmig innstilling. Hambro, som var saksordfører i Svalbard-saken, fremhevet dette, og poengterte samtidig at spillereglene i Den utvidete innebar at hensynet til de nasjonale interesser gikk foran både personlige, ideologiske og partipolitiske synspunkter:

Det vil være en uhyre store vinning – det er ganske klart – om Stortinget stod enstemmig i denne sak. Det er enhver representants rett – og han kan føle det som sin plikt – under en saks forberedelse å gi uttrykk for divergerende oppfatninger og for sine prinsipale ønskemål, men nasjonalt og for alle politiske partier, inkludert hr.Strand Johansens eget, ville det være en vinning om man ved den endelige behandling i Stortinget kunne få en enstemmig avgjørelse, og uten noe ordskifte som kunne utnyttes mot Norge av den annen part og den annen parts presse, da det alltid vil være en svekkelse av en regjering, så vil jeg [...] henstille til hr.Strand Johansen å prøve å gi sin tilslutning til den endelige redaksjon som

nokså fjernt fra det alminnelige folks språkbruk og tankegang.” For tilsvarende bemerkninger se Moe (1953); Eckhoff (1980); Stavang (1998:146).

¹⁶³ Selv om Lavik som medlem av komiteen etter hvert fikk mer kjennskap til internasjonale forhold endret ikke dette situasjonen for han. Året senere kom Lavik med denne uttalen: ”Det er litt vanskeleg for meg å tala om desse ting, fyrst fordi eg er altfor lite inne i dei, og så maktar eg ikkje heller den terminologien som må til” (Lavik i spesialkomiteen 1948:63).

alle de øvrige medlemmer av komiteen med Regjeringens tilslutning blir enige om (Hambro i UUKK 1947:175).

Dette ble imidlertid ikke bare fremhevet av saksordfører Hambro, men også en rekke andre komitémedlemmer støttet hans syn. Dette inkluderte dessuten venstresiden i Arbeiderpartiet, som prinsipielt sett, støttet Strand Johansens synspunkter. Forskjellen mellom dem besto i at disse modererte sine prinsipper og ga etter for å oppnå enstemmige innstillinger. Strand Johansens standpunkter virket derfor ikke uforståelige eller irrasjonelle, men snarere uforsonlige, ettersom de kunne forspille mulighetene for å oppnå et gunstig resultat for landet. I behandlingen av utenrikspolitiske saker var spillereglene slik at prinsipper måtte tilpasses den aktuelle 'situasjon'. Ett eksempel fra Svalbard-saken skal nevnes.¹⁶⁴ Jeg siterer Sverre Støstad (UUKK 1947:176), tidligere parlamentariske leder i NKP (1925–27), senere medlem av Arbeiderpartiet:

Jeg vil, slik som flere har gjort, be hr. Strand Johansen om nøye å tenke over om det er fornuftig, sett fra norske interesser, offentlig å fremlegge et avvikende forslag i dette spørsmål. Det er en av de situasjoner hvor man kanskje kan bli nødt til å se bort fra sitt egentlige prinsipielle standpunkt, når ikke det vinner frem, og så at kan det slik som situasjonen er, på noen måte skade norske interesser under de videre forhandlinger, da resonnerer jeg på å fremlegge det offisielt. Jeg vil be hr. Strand Johansen nøye overveie det.

Et annet eksempel på hvordan Strand Johansen virket uforsonlig innstilt overfor komiteens spilleregler og grunnleggende praksis, var at han i langt større grad enn de andre partiene forlangte å drøfte de forskjellige sakene med sin egen stortingsgruppe. Dette ble da også tillatt, men under forutsetning om at han måtte spille på lag med komiteens spilleregler og formidle til partigruppen sin hvilket utenrikspolitisk press han var utsatt for. Jeg siterer Hambro (i UUKK 1947:177):

Jeg går ut fra at hr. Strand Johansen formodentlig vil ønske å drøfte saken også med sin gruppe. Det vil da være maktpåliggende for oss at han gjør det klart hvor sterkt vi alle føler betydningen av at vi her kommer til en enstemmighet, og at det i hvert fall ikke for åpne dører blir ført noen argumentasjon som kan brukes mot et standpunkt som den norske regjering forfekter i samsvar – har man lov til å si, med den alt overveiende del av Norges folk.

Hambros poeng var å fremheve at Strand Johansen, som medlem av UUKK, var pålagt å ta hensyn til Norges nasjonale interesser, og ikke sitt partis spesifikke interesser. Et slikt

¹⁶⁴ Like etterpå, under komiteens behandling av Spania-saken uttalte Wold det samme: "Når man leser igjennom hr. Strand Johansens forslag, er det meget i det som er riktig. Men jeg tror ikke at det i den situasjonen vi er inne i nå, ville være riktig å vedta eller gå inn for det forslag til vedtak som hr. Strand Johansen foreslår" (Wold i UUKK 1947:276). Wold fikk dessuten støtte fra sin langt mer radikale partikollega, Natvig Pedersen (UUKK 1947:187): "Det er sikkert svært mange som gjerne ville ha gitt sin tilslutning til et vedtak noenlunde etter de linjer hr. Strand Johansen har lagt frem her. Det stemmer ganske sikkert med våre personlige ønsker og synsmåter i dette spørsmål. Men det som er hovedkonklusjonen i dette forslag, men som ikke direkte er uttalt, er jo den ting at vi skal ta en isolert handelskrig med Spania [...] når man står

utgangspunkt ville bryte med prinsippet om nasjonal enstemmighet. Vanlig praksis var at man til slutt ga etter for flertallets syn. Etter både ”å ha sovet tilstrekkelig på det”, etter ”nøye overveielser” og etter å ha ”prøvd å pusse på det” var det Hambros ønske at Strand Johansen var villig til å gi etter for flertallet (Hambro i UUKK 1947:180). I Svalbard-saken, som i Spania-saken, skjedde imidlertid ikke dette. Strand Johansen unnskyldte seg med å føle seg forbigått:

Jeg må opprettholde mitt standpunkt. Jeg har ikke her møtt noen forståelse av det som jeg har fremholdt (Strand Johansen i UUKK 1947:168–69, 177).

I motsetning til tidligere tilfeller, oppnådde ikke komiteen tilslutning fra kommunistenes rekke, til tross for de mange forsøk på å moderere Strand Johansens prinsipielle standpunkter.¹⁶⁵ En vesentlig konsekvens av alle dissensene som forelå fra kommunistene i disse sakene, var at sakene måtte bli behandlet i lukket fremfor åpent stortingsmøte (Friis i St.lukk.1947:404). Å diskutere utenrikspolitiske saker som var preget av en viss grad av uenighet for åpen scene, ville forspille sjansene for å skape enighet utad. Man så det ikke bare som sikrere, men også langt mer effektivt å diskutere slike saker for lukkede møter. Uenigheten måtte bli holdt mest mulig skjult overfor den offentlige opinionen. På denne måten ble det derfor skapt en avstand mellom Stortinget og folket. Resultatet av dette var at den utenrikspolitiske enigheten på Stortinget, ikke nødvendigvis gjenspeilet en bred enighet i folket (Friis 1952:118). To forhold bør poengteres i denne sammenheng. For det første ble kommunistene i åpent storting fremstilt som motstandere av landets nasjonale interesser. For det andre ble den indre uenigheten i komiteen etter hvert så utålelig, at man til slutt forsøkte å ekskludere Strand Johansen. I sluttarbeidet med innstillingen i Svalbard-saken, forsøkte komiteens flertall for eksempel å overse Strand Johansens dissens.¹⁶⁶ En uformell eksklusjon som dette, var ganske radikalt i parlamentarisk sammenheng. Poenget var at komiteens hovedoppgave

overfor det spørsmål [...] så er jeg kommet til det resultat at jeg ikke tror det vil være forsvarlig å velge den linje, hvor meget en ellers personlig kunne ønske at vi hadde vært i den stilling at vi kunne ha inntatt det standpunkt.”

¹⁶⁵ Strand Johansens utrettelige forsvar for sin rett til å stå på sine standpunkter møtte flere ganger en innbitt motstand fra de andre medlemmene i UUKK. Noen valgte eksempler: ”Etter å ha hørt hr.Strand Johansens – hva jeg ville kalle – jesuitistiske formalprosedyre for et standpunkt som etter min oppfatning ikke er forenlig med norske interesser” (Sundt (V) i St.lukk. 1947:102). ”Det er jo både høflig og sikkert på en måte riktig at her diskuteres om disse saker også med kommunister, når vi bare på forhånd er klar over at det er fullstendig nytteløst. Man kan diskutere med en kommunist, og man kan diskutere med en grammofoonplate, men man kan ikke endre grammofoonplatens løp” (Ofteidal (V) i S.tid. 1948b:2542). Under behandlingen av Marshall-saken i åpent storting 3/7 1948 ble dette gjentatt: ”Jeg vil gjerne presisere at om alle de anstøtssteiner i den foreliggende avtale, i hr. Strand Johansens forstand, var ryddet av veien, ville allikevel hr.Strand Johansen ikke kunnet akseptere avtalen” (Sundt i S.tid. 1948b:1889).

¹⁶⁶ Den endelige innstillingen trakk inn Strand Johansens eget forslag, men ble først holdt hemmelig. Presidentskapet offentliggjorde den imidlertid like etterpå (Innst.S.nr.19, 1947).

med å ivareta de nasjonale interesser sto i fare. Hva skulle man gjøre når man ikke lenger klarte å skape enighet i den komiteen som nettopp var skapt for dette formål? På grunn av Strand Johansens kontinuerlige kritikk fungerte ikke ordningen med Den utvidete lenger. I første omgang prøvde man derfor å gå utenom de parlamentariske kanaler. Dette ble særlig anskueliggjort under komiteens behandling av Spania-saken. På et komitémøte 7. mars 1947 uttalte Strand Johansen (UUKK 1947:265) følgende:

Vi behandlet også denne inntilling i vår gruppe, men da jeg kom til komiteen her [UUKK], fant jeg at saken allerede var avgjort mellom representanter fra Arbeiderpartiet og de borgerlige partier, sammen med representanter for regjeringen i en konferanse, hvor jeg som medlem av utenrikskomiteen ikke var tilkalt. Saken var så avgjort at den allerede forelå som trykt innstilling da jeg kom.

Overgangen til en mer formell eksklusjon var derfor ikke veldig lang. Eksklusjonen fra den nyopprettede spesialkomiteen var siste etappe i en serie av en rekke med tiltak som hadde forsøkt å imøtekomme og moderere kommunistenes utenrikspolitiske synspunkter i flere saker i årene 1945–48.¹⁶⁷ Strand Johansen selv var helt klar over at det var dette som lå bak eksklusjonen. NKP brøt med den utenrikspolitiske praksis som gikk inn for enighet:

Flertallet fant det nødvendig å sette kommunistene utenfor disse viktige drøftinger, fordi kommunistene på det daværende tidspunkt allerede klart hadde tatt skarp stilling mot den utenrikspolitiske kurs regjeringen følger [...] det var på det rene at kommunistene var mot den skjebnesvangre politikk regjeringen fører på det utenrikspolitiske område. Derfor skulle kommunistene settes utenfor, for at dette flertall seg imellom i fred og ro kunne behandle disse saker, behandle dem så å si for nedrullede gardiner [...] Her forlanger man at en komité som skal drøfte viktige saker med regjeringen må være sammensatt av representanter som på forhånd har erklært seg å være enige i regjeringens politikk (Strand Johansen i S.tid. 1949:151, 154).

Strand Johansen overdriver en del her, ettersom flere av komitémedlemmene jo faktisk støttet hans prinsipielle syn, men disse modererte seg i løpet av komiteens drøftelser. Det blir derfor galt når han sier at komitémedlemmene på forhånd erklærte seg enige regjeringens politikk. Dette kommer tydelig frem under spesialkomiteens befatning med NATO-spørsmålet i 1948. Forskjellen mellom komitéarbeidet i UUKK og spesialkomiteen besto ikke i at alle komitémedlemmene var enige regjeringens utenrikspolitiske syn, men at den diskursive makten virket langt mer effektivt i sistnevnte komité. Dissenser ble holdt tilbake. Komiteens formann kunne derfor berolige Stortinget med at selv om det var en viss uenighet å spore i Stortinget, fantes likevel ikke dette i komiteen:

¹⁶⁷ NKPs kritiske innstilling i Svalbard-saken ble nevnt som en hovedgrunn for opprettelsen av spesialkomiteen i 1948. Se Strand Johansen (S.tid. 1948a:526).

Jeg vil tilføye at jeg har inntrykk av at denne bitterhet i hvert fall ikke hittil har gitt seg noe utslag i det utmerkede samarbeid som vi, tross de uttalelser som her er falt, allikevel har i den gamle, gode utenriks- og konstitusjonskomité [spesialkomiteen] (Wold i S.tid. 1949:148).

Et typisk trekk ved spesialkomiteen er hvordan Arbeiderpartiets utenrikspolitiske opposisjon, i motsetning til kommunistene, modererte seg. Natvig Pedersen (Ap) og Olav Oksvik (Ap) var blant de mest markerte kritikerne av regjeringens utenrikspolitiske hovedlinje i NATO-saken. Som komitémedlemmer fant begge det likevel nødvendig å trekke tilbake sin dissens i spesialkomiteens innstilling i saken (Innst.S.nr.61, 1949). Dette skjedde vel og merke etter at denne allerede var sendt ut til en stor del av Stortingets medlemmer (Friis 1951:176). På vegne av dem begge fremhevet Oksvik at det dog ikke var Arbeiderpartiets sentralstyre eller gruppestyre som hadde tvunget dem til å foreta en slik retrett, og fått dem til å skifte standpunkt i en så viktig utenrikspolitisk sak. Det ble i stedet henvist til den 'utenrikspolitiske situasjonen'¹⁶⁸:

I forrige møte forelå en dissens fra hr. Natvig Pedersen og undertegnede. Den dissensen er trukket tilbake. Det var gjort i formiddag. Deri ligger ikke det at vi to som hadde det standpunkt, har skiftet mening, men vi har skiftet standpunkt, og det er jo forståelig, for så omtålige forhold som man arbeider med her, må man ta svært meget hensyn til den utenrikspolitiske situasjon, og det fant vi var så viktig, når vi fikk konferert nærmere om saken at vi trakk den dissensen tilbake. Jeg vil si bare for ordens skyld at den dissensen var trukket tilbake før vårt gruppemøte, så det er ikke resultat av en tvangsvotering – det vil jeg også gjerne ha sagt, ellers kan det bli feilaktig utlagt. Den var trukket tilbake før gruppemøtet og forelå ikke som dissens på vårt gruppemøte. Dermed mener jeg vi har gitt et bidrag for å gjøre vanskelighetene under den offentlige debatt mindre (Oksvik i Spesialkomiteen 1949:217).

Oksvik fremhever her et helt sentralt hovedpoeng, nemlig hvor sterkt regulerende den utenrikspolitiske praksis virket inn på de enkelte komitémedlemmene. Den makten som gjorde det mulig at både Oksvik og Natvig Pedersen trakk sin dissens tilbake var ikke 'synlig', i form av å komme som 'tvang' fra partiets sentralstyre eller andre formelle beslutningssentra. I begrunnelsen for retretten ble det i stedet henvist til den 'utenrikspolitiske situasjon'. Ikke minst la Oksvik vekt på arbeidet med å begrense den utenrikspolitiske debatten, og hvilken stor betydning det i denne sammenheng hadde at komitéinnstillingen var samstemt. Ingen av de to endret likevel personlig standpunkt i saken. Men i motsetning til Strand Johansen, gikk de med på å gi etter for prinsipper når det var snakk om en utenrikspolitisk sak av denne rekkevidden. Medlemskapet i

¹⁶⁸ Som Eriksen (1989:278) tidligere har påpekt, innebærer dette at historikernes betydelige interesse for Arbeiderpartiets bruk av herskertechniske midler og deres ulike former for sanksjoner overfor opposisjonelle, bør modifiseres hva angår behandlingen av utenrikspolitisk saker: "Andre faktorer som stormaktenes holdning, de borgerlige partienes og næringsorganisasjonens politikk, partiledelsens argumentasjons- og overbevisningskraft og opposisjonens egen svakhet og lojalitetsfølelse har betydning mer."

spesialkomiteen virket på denne måten sterkt handlingsregulerende. Eriksen (1972:237) er inne på dette:

Den passive holdning på dette punkt var utvilsomt ikke bare selvillet. Oksvik og Natvig Pedersen satt nemlig begge i spesialkomiteen. De hemmelige forhandlingene her måtte nødvendigvis virke handlingsbemmende da de var bundet av sin taushetsplikt.

Mitt poeng er imidlertid at retretten til Natvig Pedersen og Oksvik likevel ikke bare kan forklares 'institusjonelt' ved å henvise til spesialkomiteens bruk av taushetsplikt. Det avgjørende var at de to fulgte de utenrikspolitiske spilleregler. Som medlemmer av komiteen var de derfor ikke like 'frie' som resten av stortingsrepresentantene. Det var bare kommunistene som hadde en slik frihet, ettersom de ikke lenger var representert i komiteen og dermed heller ikke bundet opp av landets nasjonale interesser. Som en kommentar til spesialkomiteens innstilling angående utenriks- og sikkerhetspolitikken uttalte han: "Jeg er ikke tynget av det samme hemmelighetskremmeri som visse andre, så jeg har ikke noe imot at mitt forslag blir bekjentgjort" (Strand Johansen i St.lukk. 1949:40). En annen som var imot at Norge skulle delta i NATO, Jakob Friis, vektla også denne forskjellen under stortingsbehandlingen av NATO-saken 29. mars 1949:

I motsetning til siste taler kan jeg ikke med min beste vilje si at jeg står helt fritt til å votere her i dag. Jeg tenker ikke på noen voteringsstrang fra mitt partis side, ikke på noen måte. Men vi er bundet av de ting vi har vært med på i hele den utvikling denne sak har hatt. Gjennom vårt partis representanter i spesialkomiteen, gjennom våre gruppebehandlinger av sakene er vi kommet fram til et punkt, hvorefter voteringen her i dag etter min mening mer er en formalitet enn en realitet [...] paradoksalt nok er i og for seg kommunistpartiet det eneste parti som her står fritt, for så vidt som det mot min oppfatning ble satt utenfor det felles demokratiske-parlamentariske ansvar for utenriks- og forsvarspolitikken gjennom opprettelsen av spesialkomiteen. Kommunistpartiet står for så vidt altså i en friere stilling enn vi andre, mens jeg for min part føler meg i stor grad bundet av det jeg har vært med på, til nå å votere uavhengig av den situasjon som foreligger (Friis i S.tid. 1949:681).

4.5 Oppsummering

Dette kapitlet har fokusert på spesielt to forhold ved konsensusdannelse; for det første hvordan denne skapes og opprettholdes under normale omstendigheter, for det andre hvordan denne praksis bryter sammen. Det er blitt vist hvordan opprettholdelsen av Den utvidete og dens ulike praksiser, teknikker og strategier har vært en helt sentral opprettholder av utenrikspolitisk konsensus. Etter etableringen av Den utvidete i 1923, og i løpet av dens mange møter fra spesielt midten av 1930-årene, hadde ordningen over tid blitt en *normal* praksis, hvilket betyr at den fungerte effektivt som konsensusbyggende organ. Komiteen ble rettfærdiggjort ved å fremstå som en legitim ordning, uten at dens

stilling verken ble problematisert eller kritisert i noen særlig grad. Dette kapitlet har vist hvordan denne praksisen fortsetter, og forsterkes, i årene etter den andre verdenskrigen. At saker og ting gikk som normalt innebar at de politiske aspekter ved opprettholdelsen av konsensus ble holdt skjult, ved at uenighet i utenrikspolitiske saker sjelden ble synlige utad. Utenrikspolitikken virket derfor upolitisk. Forutsetningen for at denne praksis skulle fungere innebar at hver enkelt politiker lot hensynet til de nasjonale interesser gå foran partienes ideologiske og prinsipielle standpunkter. For å oppnå utenrikspolitisk konsensus måtte samtlige komitémedlemmer moderere sine partiers standpunkter for å oppnå intern enighet før uttalelser, eller innstillinger, ble brakt til Stortinget. Møtene i Den utvidete tok derfor ikke form av det man forbinder som et typisk forhandlingsspill der 'partene' møtes ansikt til ansikt med motstridende interesser og preferanser, som gjennom flere hestehandler, til slutt oppnår kompromiss. I den utvidete skjer dette sjelden, ettersom 'forhandlerne' lar seg moderere i langt sterkere grad enn i andre typer forhandlinger. Ikke bare komiteens bruk av hemmelighold, men også dens restriktive og svært begrensede kontakt med Stortinget, og måten den skriver innstillinger, på viser hvordan konsensudannelsen virker på forskjellige måter. Konsekvensen av dette er at det ble lite bråk og støy rundt utenrikspolitiske saker i det offentlige ordskifte.

I tillegg til å vise hvordan denne konsensudannelsen blir holdt oppe av komiteen, har jeg på den annen side holdt frem hvordan disse praksiser bryter sammen, ved at utenrikspolitikken blir aktivert som et politisk tema, på lik linje som annen politikk. Problemene med å skape enighet internt i komiteen dukket opp med fremskyvningen av kommunistene som den nye trusselen. Partiets representant i komiteen, Strand Johansen, brøt med komiteens grunnleggende oppgave, som besto i å ivareta landets nasjonale interesser ved å sikre enighet utad. Denne mangelen på innordning av de utenrikspolitiske spilleregler, gjorde det vanskelig for komiteen å skape og opprettholde enighet. Komiteens evne til å regulere stortingsdebattene, og ikke minst dens innsats for å skape enstemmighet i de innstillinger og uttalelser den utarbeidet, ble dermed forstyrret. Hvilken betydning dette hadde, ble tydeliggjort ved eksklusjonen av kommunistene fra UUKK, og opprettelsen av spesialkomiteen i 1948. Makten ble dermed gjort synlig utad, og de konsensussakpende praksiser man hadde skapt ble mindre effektive. De teknikker og strategier som vanligvis modererte komitémedlemmene ble synlige overfor både storting og offentlig opinion. Ved å bidra

til å skape utenrikspolitiske debatter, som både pressen og folket fikk innsyn i, politiserte samtidig kommunistene utenrikspolitikken. Etter at de ble satt utenfor Stortinget ved valget i 1949 uttalte Friis typisk nok, at ”alle de utenrikspolitiske voteringene har vært enstemmige”, og følgen av dette har ”uvegerlig vært at også hele pressen har vist en stort sett samlet front” (Friis 1951:168). Kommunistene representerte en posisjonen som ikke passet inn i den utenrikspolitiske diskursens forventning om utenrikspolitisk konsensus. Dette kapitlet antyder derfor også en form for ’lagdeling’ i den utenrikspolitiske diskursen. På overflaten kunne man gjerne være uenige om utenrikspolitiske saker, og ikke minst i hvilken grad slike saker skulle behandles for ’åpne dører’. Imidlertid måtte denne uenigheten reduseres, ja faktisk fjernes fullstendig, på et dypere nivå i diskursen. Når det gjaldt Den utvidetes hovedoppgave, nemlig ivaretagelsen av landets nasjonale interesser, måtte komitémedlemmene oppnå et samlet uttrykk, og tilstrebe nasjonale, og ikke internasjonale synspunkter.

Et teoretisk poeng skal nevnes til slutt. Det gjelder konsensusdannelse som sådan. Mitt inntak i dette kapitlet har vært å studere dannelse av konsensus på en empirisk og historisk spesifikk måte som overhodet mulig. Et slikt opplegg ligger nær Foucaults historiske studier av kunnskap/makt-relasjoner. Det er blitt forsøkt vist hvordan opprettholdelsen av konsensus verken er herredømmefri eller tvangsfri på noen som helst måte, men snarere innebærer eksklusjonsmekanismer, selv innenfor ’folkets’ organ Stortinget. Eksempelet med NKP illustrerte dette. Dette bryter med normative teoretikers begrunnelser i universelle standarder, slik som for eksempel hos Habermas. I hans forfatterskap blir konsensus muliggjort av den kommunikative rasjonalitet, uten tvang:

[I]t [kommunikative rasjonaliteten] brings along with it the connotations of a noncoercively unifying, consensus-building force of a discourse in which the participants overcome their at first subjectively biased views in favor of a rationally motivated agreement (Habermas 1987:315)

Denne oppgaven er riktignok ikke noen teoretisk analyse av debatten mellom Foucault versus Habermas, men gitt den store avstanden som vi her ser mellom Habermas sitt ideal og norsk virkelighet, finner jeg denne kontrasteringen likevel interessant å nevne i denne sammenheng.

Kapittel 5: Konklusjon

The way to re-enchant the world [...] is to stick to the concrete

Richard Rorty

Jeg begynte oppgaven med å stille spørsmålet: Hvordan bidrar ordningen med den utvidete utenrikskomité på Stortinget til å skape og opprettholde utenrikspolitisk konsensus? Fremfor å 'teste' en eventuell påstand om at komiteen har hatt stor betydning i denne sammenheng, valgte jeg i stedet å tilnærme meg problemstillingen eksplorerende, ved å avgrense det tidsmessige gyldighetsområdet til to perioder: 1917-23 og 1945-50. Ved å benytte meg av diskursteori generelt og Foucaults forståelse av makt spesielt, har jeg på den ene side forsøkt å vise hvordan Den utvidete fungerer som effektiv konsenssskaper ved hjelp av forskjellige praksiser, teknikker og strategier, på den andre siden vist dens destabilitet ved å synliggjøre hvordan disse praksisene bryter sammen. Hovedfunnet i oppgaven har vært at komiteens praksis med å opprettholde konsensus blir mindre effektiv når motstanden mot komiteens hovedoppgave blir for sterk, og samtidig kommer innenfra komiteen selv. Behandlingen av utenrikspolitiske saker fremstår da som tydelig politisert. Komiteens grunnregel som går ut på å skape enighet internt blir brutt, og de interne konfliktene blir synlige utad. Målet om utenrikspolitisk avpolitisering blir dermed vanskelig å oppnå.

Utgangspunktet for analysen i kapittel 3 var diskrepansen mellom beslutningsprosedyrene i norsk politisk diskurs og internasjonal diskurs. Etter at Norge ble selvstendig stat i 1905 tok landet etter hvert del i det europeiske diplomatiet, som hadde i oppgave å mediere og forhandle på tvers av de suverene statsgrensene. I denne diskursen var hemmelighold et viktig virkemiddel for å oppnå enighet. I internasjonale forhandlinger ble det tilsvarende viktig for Norge å skape utenrikspolitisk enighet utad. Mitt funn her var at Den utvidete var en viktig materialisering av disse internasjonale beslutningsprosedyrene i norsk politisk diskurs. Jeg viste hvordan det eksisterte en internasjonal diskurs som forventet at stater skulle følge spilleregelen om å stå samlet utad, og at denne hadde tydelige effekter på norsk utenrikspolitisk diskurs. Den diskursanalytiske tilnærmingen som ble valgt gjorde det mulig å studere komiteen som en gjensidig konstituerende del av disse internasjonale praksisene. Komiteen har derfor ikke kun passivt bidratt til å reproducere utenrikspolitisk konsensus, men ved hjelp av en rekke praksiser og strategier også bidratt til å skape konsensus. Forståelig nok imøtekom

Norge, som en nøytral og isolert småstat, de internasjonale beslutningsprosedyrene med en stor grad av skepsis. Ved å ha rollen som megler mellom nasjonal og internasjonal diskurs var det i første rekke regjeringen som merket behovet for en konsulterende utenrikskomité. Stortinget var, overraskende nok, langt mer skeptisk og kritisk innstilt til en slik ordning. Forslaget om å opprette specialkomiteen kom derfor fra regjeringen, og ikke stortingsopposisjonen. Stortingets utgangspunkt var å følge vanlig norsk parlamentarisk praksis som innebar at alle saker, inkludert de utenrikspolitiske, måtte behandles på vanlig måte ved først komitébehandling, deretter debatt og vedtak i åpent stortingsmøte. Regjeringens hovedutfordring var å oppnå tilslutning fra Stortinget. Dette ble oppnådd ved at avstanden mellom de innenrikspolitiske og de utenrikspolitiske beslutningspraksiser ble redusert, men uten at disse ble fjernet fullstendig. Den institusjonelle løsningen i 1923, med kombinasjonen av en kontrollerende og en konsulterende utenrikskomité var et slikt kompromiss. Man opphevet derfor ikke ordningen med en konsulterende utenrikskomité. Parallelt med den institusjonelle utviklingen bidro forløperne til Den utvidete imidlertid til å skape konsensus ved hjelp av forskjellige strategier. Både specialkomiteen og utenrikskomiteen hadde en viktig funksjon i så måte, ved at komitémedlemmene ble en viktig støttespiller for regjeringens utenrikspolitiske orienteringer. Hvordan skal dette forklares? Mitt svar på dette var todelt. For det første viste jeg til hvordan den mest profilerte og mest sentrale utenrikspolitiske parlamentarikeren i perioden, Hambro, oppfattet Stortingets rolle under behandlingen av utenrikspolitiske saker. Til tross for den kritikken som Hambro rettet mot regjeringene på 1920-tallet, var overraskende nok, hans grunnleggende utenrikspolitiske syn i flukt med regjeringens. Dette innebar å ivareta landets nasjonale interesser, uavhengig av partipolitiske hensyn. For det andre viste jeg til hvordan komitémedlemmene modererte seg i komiteens forløpere. Dette var imidlertid ikke et resultat av deres medlemskap i institusjonen som sådan, men en effekt av at komitémedlemmene fylte en sentral subjektposisjon i den utenrikspolitiske diskursen som ble muliggjort takket være den internasjonale beslutningspraksis. Hovedpoenget var at ivaretagelsen av landets nasjonale interesser, herunder utenrikspolitisk enighet, gikk foran både partipolitiske, personlige og ideologiske oppfatninger. Dermed underspilte komitémedlemmene den parlamentariske kontrolloppgaven av regjeringen til fordel for å oppnå utenrikspolitisk konsensus. Denne normaliseringen av de utenrikspolitiske beslutningsprosedyrer gikk etter hvert 'av seg

selv', og kritikken mot komiteen ble kraftig dempet, selv om den ikke ble totalt fjernet, etter kompromisset i 1923.

I kapittel 4 derimot, gikk jeg ned på 'mikronivå' i Den utvidete for å se nærmere på hvordan ulike praksiser i Den utvidete bidro til å avpolitisere utenrikspolitiske saker, ved å skape bred intern enighet i komiteen. To forhold ble fremhevet. For det første fokuserte jeg på hvordan komiteen regisserte den utenrikspolitiske debatten i Stortinget, og for det andre hvordan komiteen skrev innstillinger til Stortinget. Rent konkret, peker begge forhold på komiteens rolle med å skape og opprettholde både regelkonsensus – eller prosedural konsensus – og substansiell konsensus. Hovedpoenget i dette kapitlet var imidlertid å studere grensen for konsensusdannelse. Det ledende spørsmålet var: Når bryter de praksiser som skal sikre konsensus sammen? Kapitlet fokuserte eksplisitt på kommunistenes betydning i dette skiftet. Den motstand som kommunistene gjorde mot komiteens praksis, var verken kun ideologisk eller partipolitisk. Flere radikale utenrikspolitikere i Arbeiderpartiet støttet NKPs politiske linje i en rekke spørsmål, ved å fremheve Norges nøytrale suverenitet. Viktigere i denne sammenheng var det at kommunistene, med Strand Johansen som medlem i komiteen, brøt med komiteens grunnleggende oppgave, som besto i å sikre og ivareta landets nasjonale interesser. Den primære hovedoppgaven var å sørge for at landet hadde et samlet utenrikspolitisk syn utad. Det gir derfor mening å si at kommunistene manglet den tillit som måtte til for å sikre denne oppgaven. I denne sammenheng ble det vist at det var knyttet betydelig makt til arbeidet med å opprettholde utenrikspolitisk konsensus, og sørge for at landets nasjonale interesser ble sikret. At Strand Johansen til slutt ble ekskludert fra komiteen, og at man valgte å etablere en helt ny komité forteller oss at opprettholdelse av de utenrikspolitiske spilleregler krever enormt mye makt, men at denne ikke er synlig til vanlig.

Siden oppgaven ikke har hatt et teoretisk generaliserende siktemål, finner jeg heller ikke noen gode grunner for å abstrahere mine teoretiske funn. To korte poenger skal imidlertid nevnes. For det første støtter min studie opp om å studere utenrikspolitikk så nært som mulig slik den blir utøvd i praksis, og derigjennom kartlegge maktens mange mikroprosesser som muliggjør konsensus. Den teoretiske vinklingen som er valgt har derfor vært beskjeden, og kun vært brukt som en støtte underveis i den empiriske analysen ved at forskjellige begreper og konsepter er blitt trukket inn for å gjøre den

sosiale praksis mer forståelig. Andre teoretiske alternativer kunne selvfølgelig vært valgt, men jeg tror disse ville stått i fare for å snudd oppgaven på hodet: først teoretisering, dernest empirisk forskning. Dette ble illustrert gjennom kontrasteringen mellom Foucault og Habermas i kapittel 2.2. For det andre; siden et av målene mine for studien har vært å forsøke å bruke diskursanalysen på et nytt studiefelt, kom det ikke som noen overraskelse at jeg under arbeidets gang er blitt slått av hvor mange forskjellige faglige flater oppgaven grenser mot. Tre slike faglige spor skal kort berøres. For det første; *komparativ politikk*. Som tidligere nevnt, gir det mening å snakke om en nordisk modell hva angår bruken av konsulterende utenrikskomiteer. Er det slik at småstater av den nordiske typen har et større behov for denne typen konsensusdannende ordninger enn andre, 'større' stater? Oppgaven har antydnet påvirkninger fra Sverige, og til dels fra Storbritannia. Her er det med andre ord rom for mer forskning. Et viktig komparativt tema gjelder dessuten demokratiseringen av de utenrikspolitiske beslutningsprosesser. Er det store forskjeller mellom europeiske stater på dette området? For det andre; *studiet av utenrikspolitikk*. Diskursanalysen har i løpet av det siste tiåret vært en viktig fornyer i denne faggrenen. Imidlertid dreier størstedelen av denne forskningen seg om begrepsmessige og identitetsbaserte handlingsbetingelser. Etter mitt skjønn er det derfor et behov for en sterkere orientering mot mer konkrete praksisanalyser (Neumann 2002). Ikke minst gjelder dette en interesse for effekter av den utenrikspolitiske praksis, spesielt hva angår såkalte 'småstater'. Min egen tilnærming gir imidlertid kun svar for ett delområde, nemlig det parlamentariske feltet. Her er det derfor åpninger for å studere andre institusjoner, aktører og praksiser som er med på å forme norsk utenrikspolitikk. For det tredje; *organisasjonsforskningen*. Studiet av offentlig politikk har i Norge hatt et sterkt fokus rettet innover mot både de formelle institusjoner, forfatningen og institusjonell atferd. Særlig norsk parlamentsforskning har lidd under en slik begrensning. Diskursanalysen har riktignok også på dette området kommet inn som et viktig tillegg og korrektiv til både juridisk og behavioristisk forskning på dette område, med sin vektlegging av sosial praksis.

Som en illustrasjon på at oppgavens funn kan ha relevans for dagens situasjon, til tross for at den bygger på materiale fra tidligere epoker, vil jeg om enn tentativt, med grunnlag i avismateriale, avslutte med å knytte an til noen ferske hendelser. Uavhengig av hvorvidt ordningen med Den utvidete oppfattes som 'viktig', 'effektiv' eller

'demokratisk', mener jeg det er nødvendig i denne sammenheng å berøre en sentral effekt av komiteens praksis, nemlig hvordan den ved hjelp av sine mange praksiser bidrar til å reprodusere skillet mellom innenrikspolitikk og utenrikspolitikk.¹⁶⁹ Denne konstruerte todelingen som følger det internasjonale statssystemets oppdeling av den politiske verden mellom en nasjonal og internasjonal diskurs, er ikke naturlig, men utgjør snarere et historisk spesifikt fenomen, som prinsipielt sett kan endres. I snart over 30 år har man derfor snakket om en sakte nedbryting av skillet mellom innenrikspolitikk og utenrikspolitikk, noe som spesielt utkystalliserte seg i kjølvannet av terrorhandlingene 11. september 2001. Det vil imidlertid være for enkelt å slå fast at de praksisene som er knyttet til Den utvidete, dermed har utspilt sin rolle. Poenget er snarere at komiteens konsultasjons-praksis blir vanskeliggjort som en følge av den allmenne samfunnsdemokratiseringen. Som påpekt av Knut Frydenlund (Ap) (1985:125), utenriksminister i de to periodene 1973-81 og 1986-87: "[I] den demokratiseringsprosess som hele det norske samfunn er inne i, kan man ikke holde utenriks- og sikkerhetspolitikken utenfor." En grunnleggende konsekvens av økt åpenhet, innsyn, offentlighet og økt mediafiksering i utenrikspolitiske saker, er at skillet mellom de innenriks- og utenrikspolitiske spilleregler blir desto mer krevende å holde oppe. Dette er særlig blir påpekt av pressen. Kun ett illustrerende eksempel:

Utenrikspolitikk er tradisjonelt et anliggende for dresskleddede menn med homogene meninger. Alternative oppfatninger er blitt ivaretatt av lett stigmatiserte grupper – radikale ungdommer knyttet til organisasjoner med hjerte langt ute på venstresiden. Slik har utenrikssaker stått utenfor den generelle politiske debatten [...] Den kalde krigens slutt, økt globalisering og en ny mediehverdag er i ferd med å endre virkeligheten – nye aktører insisterer på å delta i den utenrikspolitiske debatten [...] Denne demokratiseringen av norsk utenrikspolitikk stiller også politikerne overfor nye utfordringer: Budskapet må selges med minst samme kraft og tyngde som annen politikk (Nakkim i Dagsavisen 2/11 2001).

Poenget med å nevne dette er ikke å argumentere for at skillet mellom utenrikspolitikk og innenrikspolitikk i stort, og mellom innenrikspolitiske og utenrikspolitiske beslutningspraksiser i smått, har kollapset fullstendig. Den generelle demokratiseringen i samfunnet for øvrig, har nemlig ikke fått direkte følger for Den utvidetes måte å fungere på. Følgelig har det i løpet av årene etter den kalde krigens endelikt, heller ikke oppstått noen ny praksis i komiteen, som innebærer at saker som tas opp i komiteen bringes inn for samlet

¹⁶⁹ Selv om komiteens møtehyppighet i denne sammenheng ikke er et særlig godt egnet mål for å drøfte komiteens konsensusbyggende praksis, bør det likevel nevnes at komiteen har hatt jevnlig møter gjennom hele 1990-tallet (minst annenhver måned). Møtestatistikken for det siste tiåret er slik: 1990:25, 1991:12, 1992:6, 1993:7, 1994:8, 1995:8, 1996:5, 1997:9, 1998:12, 1999:14, 2000:5, 2001:10 (Stortingsarkivet).

storting i mye større utstrekning enn tidligere, og at komité-medlemmene går ut i pressen og lufter sine synspunkter der.¹⁷⁰ Måten regjeringen har behandlet de mange europasaker på i løpet av 1990-tallet, indikerer dessuten at de utenrikspolitiske beslutningspraksiser står ved lag. Det er betegnende at selv om regjeringen har måttet tåle mye kritikk for sin manglende åpenhet i europasakene, har likevel ikke ordningen med Den utvidete blitt kritisert som sådan (Sejersted 2002:588). At Den utvidete også i våre dager er et sentralt sted for konsensusdannelse ble bekreftet i løpet av Kosovo-krigen våren 1999. At komiteen den gang fungerte som et effektivt 'kriseorgan' kommer frem i møtestatistikken: Hele syv møter om denne saken ble holdt i løpet av høsten 1998 og våren 1999 (Forsvarsdepartementet 2001).¹⁷¹ Daværende komitémedlem Erik Solheim (SV) (1999:412) uttalte i den anledning at:

[J]eg mener at denne beslutningsprosessen [Den utvidete] er forsvarlig. For et lite land er det avgjørende styrke å søke enighet om viktige utenrikspolitiske beslutninger.

Poenget til Solheim støtter opp om denne oppgavens funn, nemlig at Den utvidete er en helt sentral arena for å sikre en bredest mulig enighet i Stortinget om den norske utenrikspolitikken. Dette blir sikret ved at komitémedlemmene holder sakene hemmelig, og at minst mulig av komiteens drøftelser blir ført for åpen scene. Resultatet er at kritikk og opposisjon blir marginalisert og at Stortinget modererer sin kontrollfunksjon. Poenget her er imidlertid at det må stadig mer diskursiv energi og makt til for å holde denne typen praksis oppe. Ettersom komiteen bryter så tydelig med andre beslutningsprosedyrer, står den samtidig i fare for å miste fullstendig legitimitet og støtte i folket. Om Kosovo-krigen ikke illustrerer dette poenget på noen særlig god måte, indikerer derimot diskusjonen om Norges deltakelse i krigen i Afghanistan høsten 2001 at forholdene sakte endres, ved at skillet mellom utenrikspolitiske og innenrikspolitiske spilleregler er i ferd med, om ikke brytes, så i hvert fall forskyves.¹⁷² Denne saken er et godt eksempel på at krav om 'demokratisering' av utenrikspolitikken ikke bare blir fremmet av den utenrikspolitiske

¹⁷⁰ Dette skjedde for eksempel også på 1960- og 1970-tallet. Under den borgerlige Borten-regjeringen i perioden 1965–71 sørget Arbeiderpartiet for at en rekke saker i Den utvidete ble brakt inn for plenum, til full debatt (Nasty-saken 1967). Se Sejersted (2002:590).

¹⁷¹ Ikke overraskende ble dette særlig fremhevet i Forsvarsdepartementets rapport om Kosovo-krisen: "Konsultasjonene med DUUK [Den utvidete] understreker at den prosedyremessige håndtering i forhold til Stortinget kan gjennomføres raskt, også når det stilles strenge krav til viktige beslutninger innenfor tidskritiske rammer" (*Kosovo-krisen: Nasjonal Rapport*:6).

¹⁷² Et annet godt eksempel er den kritikken som ble rettet mot utenriksminister Knut Vollebæk under hans møte med EUs formannskap i februar 2000, der han ga til kjenne at Norge støttet sanksjoner som EU hadde iverksatt mot Østerrike, som følge av at det ytterligående Frihetspartiet hadde fått plass i regjeringen. Den utvidete var ikke blitt konsultert på forhånd, noe som førte til at både Carl I. Hagen og Jan Petersen, begge komitémedlemmer, gikk ut i pressen og kritiserte regjeringen for dens brudd på konsultasjonsprosedyrene og Stortingets forretningsorden (se *Aftenposten* 27/2 2002 og 28/2 2002).

opposisjonen på Stortinget, men også av sentrale medlemmer av Den utvidete.¹⁷³

Tidligere Venstre-leder, diplomat, og dessuten mangeårig medlem av Den utvidete (1965–73), Gunnar Garbo, uttalte typisk nok høsten 2001:¹⁷⁴

[U]tvidet utenrikskomité er en institusjon som misbrukes. Møtene er hemmelige, og det som skjer der er unntatt for et hvert demokratisk innsyn [...] jeg kan ikke få sagt klart nok at et lukket og hemmelig system aldri kan erstatte et åpent. Innsyn er en grunnforutsetning for at demokratiet kan fungere (Klassekampen 22/9 2001).

Sitatet til Garbo er ikke bare interessant som en parallell til den parlamentariske posisjonen som ble dannet i kjølvannet av spesialkomiteens opprettelse i 1917, men også fordi denne kritikken ble fulgt opp i praksis i løpet av den samme høsten. Som et unntak fra vanlig praksis, ble spørsmålet om mulige norske styrkebidrag i Afghanistan, som ble diskutert i Den utvidete 30. november 2001, innbrakt for Stortinget 5. desember.¹⁷⁵ Selv om det formelle lovverket gjør det mulig for et mindretall på seks komitémedlemmer å få en sak inn for Stortinget, skjer dette, som nevnt tidligere, svært sjeldent. Dette unntaket ble dessuten gjentatt på nytt i 2002, under komiteens behandling av samme sak. På samme måte som Garbo gjorde året før, gikk komitémedlem Åslaug Haga (Sp) ut i mediene i september 2002 og forlangte en bred offentlig debatt om situasjonen til de norske styrkene i Afghanistan. I den anledning kritiserte hun regjeringen, med forsvarsministeren i spissen, for ikke å vise større åpenhet overfor den norske opinionen (*Dagsavisen* 29/8 2002; *Aftenposten* 11/9 2002). Møtet i Den utvidete 26. september 2002, hvor man diskuterte NATOs nye strategikonsept, Norges rolle videre i Afghanistan-krigen og Norges holdninger til behandlingen av Irak i FNs sikkerhetsråd, endte derfor med at et mindretall, bestående av partiene SV, SP og Frp 'kuppet' komiteen, og sørget

¹⁷³ Kravet om demokratisering av utenrikspolitikken har dessuten stor oppslutning også utenfor Stortinget, i det vi kan kalle den kritiske offentlighet. Dannelsen av PROION (Peace Research & Optimistic Initiatives, Oslo, Norway) er et godt eksempel på dette. Organisasjonen har lansert en kampanje for demokratisering av norsk utenrikspolitikk, ikke er en kamp mot norsk utenrikspolitikk som sådan, men mot utenrikspolitikkenes beslutningsprosedyrer og dens mangel på åpenhet: "UD informerer den utvidete utenrikskomité i lukkede møter hvor ingen kan rapportere hva som legges frem eller diskuteres. Slik brytes kontakten mellom folket og de utenrikspolitiske fora" (Christensen i *Universitas* 2002). Se også Møller (*Universitas* 17/4 2002)

¹⁷⁴ For tilsvarende argumenter, se Garbo (2001).

¹⁷⁵ Det er interessant å merke seg at Frp støttet både SV og Sp i deres krav om større åpenhet rundt behandlingen av sentrale utenrikspolitiske saker. Da partileder Carl I. Hagen ble konfrontert med at han ikke hadde krevd det samme under Kosovo-krigen, repliserte han: "Det er mulig jeg sov i timen da norsk militær bistand i Kosovo ble behandlet, men det er ingen grunn til å gjøre den samme feilen nå" (*Aftenposten* 30/11 2001). Hagen (S.tid. 2001–2002: 607, 623) utdypet dette i storingsdebatten: "Ja, Fremskrittspartiet har endret oppfatning noe siden Kosovo når det gjelder å trekke Stortinget inn i denne type saker. Vi har følt at den utvidete utenrikskomite, som er et konsultasjonsorgan, kanskje blir benyttet litt for mye. Vi synes faktisk at en del viktige saker hører hjemme i Stortinget og i offentlighet og i åpenhet [...] Det er klart at i fortrolige forhold og i mange saker kan det være greit å konsultere Stortinget gjennom den utvidete utenrikskomite, men i store saker hvor det for så vidt egentlig ikke er noe som skal holdes hemmelig, bør det være i Norge som i mange andre land, at man drøfter det i nasjonalforsamlingen i plenum, og at de nødvendige vedtak der fattes."

for å få saken innbrakt for åpent storting (*Klassekampen* 28/9 2002). SVs forsvarspolitiske talsmann Kjetil Bjørklund fremhevet at ”[d]e [regjeringen] ble på et tidspunkt overrasket over å oppleve at de mistet grepet om debatten rundt krigen”, og konkluderte med at SV ikke bare er kritiske til å diskutere krigen i Afghanistan i Den utvidete, men kritiske til å bruke komiteen overhodet (*Klassekampen* 28/9 2002). Ikke desto mindre er det illustrerende for dagens situasjon at Utenrikskomiteens leder Thorbjørn Jagland (S.tid. 2001–2002:1748), på en ganske indignert måte, åpnet debatten om utenriksministerens utenrikspolitiske redegjørelse 28. februar 2002 med følgende uttalelse:¹⁷⁶

Utenrikspolitisk debatt blir mer og mer som innenrikspolitisk debatt, fra sak til sak, fra dag til dag. Alt passerer revy uten en indre sammenheng.

Dersom politikk i en viss forstand dreier seg om kampen om å få til en diskursiv stabilisering, kan vi si at den grunnleggende handlingsbetingelsen for at spillereglene og praksisene i norsk utenrikspolitisk diskurs holdes opp, skyldes at disse sedimenterer, og ikke reaktiverer, politikk. Som oppgaven har vist, har ordningen med Den utvidete vært en helt sentral praksis i dette arbeidet. Gitt at Den utvidetes eksistens hviler på en grunnleggende motsetning mellom innenrikspolitikk og utenrikspolitikk, og derigjennom reproducerer det internasjonale statssystemets logikk, taler mye for at den økende destabiliseringen av dette skillet på sikt vil gjøre det vanskelig for komiteen å oppnå den oppslutning og legitimitet som er nødvendig i et senmoderne samfunn som det norske. Mye taler i hvertfall for at denne opprettholdelsen begynner å bli vanskeligere å bære, ikke nødvendigvis fordi skillet mellom innenrikspolitikk og utenrikspolitikk står i fare for å kollapse, men fordi skillet forskyves. I motsetning til hvordan de utenrikspolitiske spillereglene ’kolonialiserte’ innenrikspolitikken i årene etter den andre verdenskrigen, gir det i dag mening å snakke om et grunnleggende skifte som går den andre veien. Det blir stadig vanskeligere å legitimere unike utenrikspolitiske spilleregler, fordi det ikke lenger er like klart hva som menes med ’utenrikspolitikk’. Dette bekrefter imidlertid hvordan de utenrikspolitiske praksiser er helt avhengig av å bli re-representert kontinuerlig for ikke å bryte sammen. Et sentralt sluttpoeng, som dessuten peker tilbake på innledningen, er at vi med dette kan si å ha svært gode grunner for ikke å ta konsensus for gitt, men studere det som historisk situert praksis i sin spesifikke lokalitet.

¹⁷⁶ Hva angår Jaglands beskrivelse av dagens politiske virkelighet bør et annet illustrerende eksempel nevnes. Det gjelder de lange periodene som komiteens formenn skjøttet sin stilling tidligere (Hambro (1925–40) og Finn Moe (1950–65)).

Bibliografi

- Aftenposten** (2000a) "Regjeringen overkjørte Stortinget" 27/2
- Aftenposten** (2000b) "Vollebæk sier Regjeringen hadde ryggdekning" 28/2
- Aftenposten** (2001) "SV og Frp krevde stortingsbehandling" 30/11
- Aftenposten** (2002) "Hemmelig møte om norsk innsats" 11/4
- Andenæs, Johs.** (1998) *Statsforfatningen i Norge*. Oslo: Tano Aschehoug
- Andersen, Niels Åkerstrøm** (1995) "Institutionel historie – Udkast til en analysestrategi" *Statsvetenskabeligt Tidsskrift* 98(3): 257–280
- Andersen, Niels Åkerstrøm** (1999) *Diskursive analysestrategier. Foucault, Kosselecke, Laclau, Luhmann*. København: Nyt fra samfundsvidenskabernes.
- Andersen, Svein** (1997) *Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget
- Anderson, M.S** (1993) *The Rise of Modern Diplomacy 1450–1919*. London: Longman
- Bakken, Anne-Lise mfl.** (1980) "Stortinget og sikkerhetspolitikken" s.267–281 i Thorbjørn Jagland mfl. (red) *Atomvåpen og Usikkerhetspolitikk*. Oslo: Tiden Norsk Forlag
- Beloff, Max** (1955) *Foreign Policy and the Democratic Process*. Baltimore: The John Hopkins Press.
- Benum, Edgeir** (1968) "[uten tittel]" i temanummer 'Om avgjørelsesprosessen i norsk utenrikspolitikk', *Internasjonal Politikk* 26(7): 731–740
- Benum, Edgeir** (1969) *Maktsentra og Opposisjon. Spaniasaken i Norge 1946 og 1947*. Oslo: Universitetsforlaget
- Berg, Roald** (1995) *Norge på egen hånd 1905–1920*. Bind 2 i *Norsk Utenrikspolitikkets Historie*. Oslo: Universitetsforlaget
- Bergh, Trond & Knut Einar Eriksen** (1998) *Overvåkingssystemet bygges opp 1914–1955*. Bind 1 i *Den Hemmelige Krigen. Overvåking i Norge 1914–1997*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag
- Birnbaum, Karl E.** (1965) "The Formation of Swedish Foreign Policy. Some Points of Departure for an Inquiry", *Cooperation and Conflict* 1(1):6–31
- Bjerke, Flemming** (2002) "Foucaults diskursanalyse: tankens analytik". Skærmerkursus, 7.lektion. <<http://www.diskurs.dk>> september 2002
- Bjøl, Erling** (1966) "Foreign Policy-making in Denmark", *Cooperation and Conflict* 2(1): 1–17
- Boucher, David** (1998) "Edmund Burke and Historical Reason in International Relations" kap.13 i David Boucher *Political Theories of International Relations*. Oxford: Oxford University Press
- Bourdieu, Pierre** (1991) *Language and symbolic power*. Cambridge: Polity Press
- Bredsdorff, Nils** (2002) *Diskurs og konstruktion. En samfundsvidenskabelig kritikk af diskursanalyser og Socialkonstruktivismen*. Frederiksberg: Forlaget Sociologi
- Brundtland, Arne Olav** (1983) *Konsensuspolitikken i norsk sikkerhetspolitikk*. Oslo: NUPI. Notat nr.268
- Brusewitz, Axel** (1922) "Parliamentary Control of Foreign Affairs in Sweden", *Foreign Affairs* 3:103–104
- Brusewitz, Axel** (1933a) *Hemliga Utskottet i 1809 års Förfatning*. Bind 1 i *Studier över Riksdagen och Utrikespolitiken*. Uppsala: Almqvist & Wiksells boktryckeri
- Brusewitz, Axel** (1933b) *Nordiska Utrikesnemder i komparativt belysning*. Bind 2 i *Studier över Riksdagen och Utrikespolitiken*. Uppsala: Almqvist & Wiksells boktryckeri
- Brusewitz, Axel** (1933c) *Utrikesfrågors behandling i den svenska riksdagen*. Bind 3 i *Studier över Riksdagen och Utrikespolitiken*. Uppsala: Almqvist & Wiksells Boktryckeri
- Bruun, Hans Henrik** (1978) "Den Utenrigspolitiske Nævn 1965–74" s.45–75 i Niels Armstrup & Ib Faurby (red.) *Studier i Dansk Udenrigspolitik. Tilegnet Erling Bjøl*. Århus: Forlaget Politica
- Bryce, James** (1921) *Modern Democracies*, bind 2. London: Macmillan
- Bull, Edv.d.y.** (1979) *Norge i Den Rike Verden. Tiden etter 1945*. Bind 14 i *Cappelens Norgeshistorie*. Oslo: J.W. Cappelen Forlag
- Bull, Hedley** (1977) *The Anarchical Society*. London: Macmillan
- Burgess, Philip M.** (1967) *Elite Images and Foreign Policy Outcomes. A Study of Norway*. Ohio: The Ohio State University Press
- Burgess, Philip M.** (1968) "[uten tittel]" i temanummer 'Om avgjørelsesprosessen i norsk utenrikspolitikk', *Internasjonal Politikk* 26: 750–756
- Butterfield, Herbert** (1966) "The New Diplomacy and Historical Diplomacy" s.181–193 i Herbert Butterfield & Martin Wight (eds.) *Diplomatic Investigations. Essays in the Theory of International Politics*. London: George Allen & Unwin Ltd.
- Buzan, Barry, Ole Wæver & Jaap de Wilde** (1998) *Security: A new Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner
- Carstairs, Charles & Richard Ware** (eds.) (1991) *Parliament and international relations*. Philadelphia: Open University Press
- Cassese, Antonio** (ed.) (1982) *Control of Foreign Policy in Western Democracies. A Comparative Study of Parliamentary Foreign Affairs Committees*. Vol. I og III. New York: Oceana Publications
- Castberg, Frede** (1964) *Norges Statsforfatning, bd. 2*. Oslo: Universitetsforlaget
- Castberg, Johan** (1953) *Dagbøker 1900–1917*, bind 2 1906–1917. Oslo: J.W.Cappelens Forlag

- Christensen**, Stian (2002) "Meld deg ut av utenrikspolitikken", *Universitas* 6/2
- Christophersen**, Jens A. (1962) "Utenrikspolitikk – Dens særpreg og problemer", *Internasjonal Politikk* 20 (1): 95–125
- Christophersen**, Jens A. (1973) "Avgjørelsesprosessen i norsk utenrikspolitikk" s.193–261 i Gunnar Jervas (red.) *Utrikspolitikk i Norr*. København: Akademisk Forlag
- Christophersen**, Jens A. (1975) "Konservatisme og utenrikspolitikk" s.144–163 i Kjell Hansen, Lars Roar Langslet & Paul Thynnes (red.) *I Pakt med Fremtiden. Festskrift til John Lyng på 70-årsdagen 22.august 1975*. Oslo: J.W.Cappelens Forlag
- Colban**, Erik (1961) *Stortinget og utenrikspolitikken*. Oslo: Universitetsforlaget
- Copeland**, G.W & S.C.Patterson (eds.) (1994) *Parliaments in the Modern World*. Ann Arbor: The University of Michigan Press
- Craig**, Gordon A. (1953) "The British Foreign Office from Grey to Austen Chamberlain" s.15–48 i Gordon A. Craig & Felix Gilbert (eds.) *The Diplomats 1919–1939*. Princeton: Princeton University Press
- Dagsavisen** (2002) "Kritiserer regjeringens tilbakeholdenhet" 29/8
- Dahl**, Robert A. (1959) *Congress and foreign policy*. New York: Harcourt, Brace
- Dahl**, Robert A. (1989) *Democracy and its critics*. New Haven, Connecticut: Yale University Press
- Danielsen**, Rolf (1964) *Tidsrommet 1870-1908*. Bind 2 i *Det Norske Storting gjennom 150 år*. Oslo: Gyldendal
- Danielsen**, Rolf (1984) *Borgerlig Oppdemningspolitikk*. Bind 2 i *Høyres Historie*. Oslo: Cappelen
- Dean**, Mitchell (1994) *Critical and Effective Histories. Foucault's Methods and Historical Sociology*. London: Routledge.
- Der Derian**, James (1987) *On Diplomacy. A Genealogy of Western Estrangement*. Oxford: Basil Blackwell
- Dok. nr.1** (1921) i Stortingsforhandlinger, bd.5
- Doty**, Roxanne Lynn (1997) "Aporia: A Critical Exploration of the Agent-Structure Problematique in International Relations Theory", *European Journal of International Relations* 3(3): 365–392
- Dyrberg**, Torben Bech, Allan Dreyer **Hansen** & Jacob **Torfin** (red.) (2000) *Diskursteorien på arbejde*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag
- Döring**, Herman (ed.) (1995) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. New York: St.Martin's Press
- Eckhoff**, Torstein (1980) "Stortingets unnfallemhet i saker om utenriks – og sikkerhetspolitikk", *Lov og Rett* 18:275–294
- Eckstein**, Harry (1966) *Division and cohesion in democracy: A study of Norway*. Princeton, N.J: Princeton University Press
- Edkins**, Jenny (1999) *Poststructuralism & International Relations. Bringing the Political Back In*. London/Boulder: Lynne Rienner Publishers
- Eisenstadt**, S.N (1985) "Reflections on Centre-Periphery Relations and Small European States" s.41–49 i Risto Alapuro mfl. (eds.) *Small States in Comparative Perspective. Essays for Erik Allardt*. Oslo: Norwegian University Press.
- Epstein**, Leon D. (1960) "Democracy and Foreign Policy" s.126–145 i Samuel H. Beer (mfl.) *Democracy in the Mid-Twentieth Century. Problems and Prospects*. Saint Louis: The Washington University Press
- Eriksen**, Erik Oddvar (1994) "Den politiske diskurs – fra konsensus til modus vivendi" s.98–124 i Erik Oddvar Eriksen (red.) *Den politiske orden*. Oslo: Tano
- Eriksen**, Knut Einar (1972) *DNA og NATO. Striden om norsk NATO-medlemskap i regjeringspartiet 1948–49*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag
- Eriksen**, Knut Einar (1989) "Norge i det vestlige samarbeid" s.167–283 i Trond bergh & Helge Ø.Pharo (red.) *Vekst og Velstand. Norske politiske historie 1945–1965*. Oslo: Universitetsforlaget
- Eriksen**, Knut Einar & H.Ø.Pharo (1997) *Kald krig og internasjonalisering 1949–65*. bind 5 i *Norsk Utenrikspolitikks historie*. Oslo: Universitetsforlaget
- Fairclough**, Norman (1992) *Discourse and Social Change*. Oxford: Polity Press
- Flyvbjerg**, Bent (1991a) *Rationalitet og Magt, bind I. Det Konkrete Videnskab*. København: Akademisk Forlag
- Flyvbjerg**, Bent (1991b) *Rationalitet og Magt, bind II. Et case-baseret studie af planlægning, politik og modernitet*. København: Akademisk Forlag
- Forsvarsdepartementet** (2001) *Kosovo-krisen: Nasjonal Rapport*
<www.odin.dep.no/fd/norsk/publ/utredninger/andre/010011-220003/index-dok000-b-f-a.html>
september 2002
- Foucault**, Michel & Noam **Chomsky** (1974) "Human Nature: Justice versus Power" i Fons Elders (ed.) *Reflexive Water: The Basic Concerns of Mankind*. London: Souvenir Press
- Foucault**, Michel (1972) *The Archaeology of Knowledge*. London: Tavistock
- Foucault**, Michel (1978) *The History of Sexuality. Vol.1: An Introduction*. Harmondsworth: Penguin
- Foucault**, Michel (1980) (red. Colin Gordon) *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972-1977*. Brighton: Harvester
- Foucault**, Michel (1983) "Afterword: The Subject and Power" s.229–252 i Hubert L.Dreyfus & Paul Rabinow (red.) *Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics*. Chicago: Chicago University Press

- Foucault**, Michel (1991) "Questions of method" s.73–86 i Graham Burchell, Colin Gordon & Peter Miller (eds.) *The Foucault Effect. Studies in Governmentality with two lectures by and an interview with Michel Foucault*. London: Harvester Wheatsheaf
- Frankel**, Joseph (1968) "Comparing Foreign Policies. The Case of Norway", *International Affairs* 44: 482-494
- Friis**, Jakob (1951) "Utenrikspolitisk omprøving", *Samtiden* 60:168–182
- Friis**, Jakob (1952) *Kritikk av norsk utenrikspolitikk etter krigen*. Oslo: Falken Forlag
- Frydenlund**, Knut (1982) *Lille land – hva nå? Refleksjoner om Norges utenrikspolitiske situasjon*. Oslo: Universitetsforlaget
- Frydenlund**, Knut (1985) "Utenriks- og sikkerhetspolitikk i et mediasamfunn – krav om innsyn – behov for hemmelighold" i Nils E. Øy (red.) *Start pressen. Informasjonsfrihetens vilkår i Norge anno 1985*. Fredrikstad: Institutt for journalistikk
- Frøland**, Hans Otto (1998) "Spenninger, dilemmaer og paradokser", *Internasjonal Politikk* 56(4): 626-34
- Fure**, Odd-Bjørn (1996) *Mellomkrigstid 1920–1940*. Bind 3 i *Norsk utenrikspolitikkens historie*. Oslo: Universitetsforlaget
- Garbo**, Gunnar (2001) "Regjeringen, Stortinget og krigen om Kosovo", *Aftenposten* 24/3
- Garbo**, Gunnar, Vigdis **Hjort** & Ivar **Johansen** (2002) "Er angrep virkelig det beste forsvar?", *Aftenposten* 3/8
- Gerhardsen**, Einar (2001 [1948]) "Kråkerøytalen" s.246–248 i Jan-Erik Ebbestad Hansen (red.) (2001) *1940-2000*. Bind 3 i *Norsk Tro og Tanke*. Oslo: Universitetsforlaget
- Gilbert**, Felix (1951) "The New Diplomacy of the Eighteenth Century", *World Politics* 4(1):1-38
- Goldmann**, Kjell (1986) "Democracy is incompatible with international politics: reconsideration of a hypothesis" s.1-43 i Goldmann, Kjell, S.Berglund & G.Sjøstedt (eds.) *Democracy and Foreign Policy: The case of Sweden*. Aldershot: Gower
- Gordon**, Colin (1991) "Governmental Rationality: An Introduction" s.1-53 i Graham Burchell, Colin Gordon & Peter Miller (eds.) *The Foucault Effect. Studies in Governmentality with two lectures by and an interview with Michel Foucault*. London: Harvester Wheatsheaf
- Greve**, Tim (1965) "Stortingets utenrikspolitiske spørrevirksomhet. Noen bemerkninger til Ottar Helleviks artikkel i hefte nr.2 1965", *Tidsskrift for Samfunnsforskning* 1(3): 290-292
- Habermas**, Jürgen (1984) *The Theory of Communicative Action*. Bind 1. Boston: Beacon Press
- Habermas**, Jürgen (1987) *The Philosophical Discourse of Modernity: Twelve lectures*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press
- Haffner**, Vilhelm (1949a) *Biografier*. Bind 1 i *Stortinget og Statsrådet 1915–1945*. Oslo: Harald Lyche & Co
- Haffner**, Vilhelm (1949b) *De enkelte storting*. Bind 2 i *Stortinget og Statsrådet 1915–1945*. Oslo: Harald Lyche & Co
- Hallenstvedt**, Abraham (1969) "Utenrikspolitikk – Styring – Demokrati", *Internasjonal Politikk* 46(6): 678-90
- Hallenstvedt**, Abraham (1970) "Utenriksdepartementet og utformingen av norsk utenrikspolitikk" s.93–106 i Arne J.Stokke (red.) *Beslutningsprosesser i norsk offentlig administrasjon*. Oslo: Universitetsforlaget
- Hambro**, Carl J. (1922) "Storting og utenrikspolitikk", *Ukens Revy*: 29–34
- Hambro**, Carl J. (1923) "Utenrikspolitikk", *Ukens Revy*: 57–63
- Hambro**, Carl J. (1926) "Norsk Utenrikspolitikk del 1 og 2", *Ukens Revy*: 57–61, 85–90
- Hansen**, Guttorm (1990) *Etterkrigstid. Politiske erindringer fra 1945 til 1990*. Oslo: Ascheoug
- Hansen**, Guttorm & Erik **Mo** (1993) *Om Stortingets arbeidsordning. Stortingets forretningsorden med kommentarer*. Stortinget
- Helland**, Leif & Bjørn E. **Rasch** (1998) "Stortingets fagkomiteer. Forholdet mellom popularitet, arbeidsmengde og komitestørrelse", *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 14(2): 219–252
- Hellevik**, Ottar (1965) "Stortingets utenrikspolitiske spørrevirksomhet", *Tidsskrift for Samfunnsforskning* 1(2): 91–111
- Hellevik**, Ottar (1969) "Stortingets rolle i den utenrikspolitiske avgjørelsesprosessen", *Internasjonal Politikk* 46(6): 691–714
- Hellevik**, Ottar (1973) "Kan Bratteli gjøre som han vil?" s.207–232 i Kjeldstadli, Knut & Vidar Keul (red.) *DNA – Fra folkebevegelse til statsstøtte*. Oslo: Pax Forlag
- Hellevik**, Thale (1998) *Stortinget og internasjonaliseringen*. Oslo: Arena. Working paper nr.2
- Helset**, Per (1981) *Hemmelighold og Demokrati i norsk Utenriks- og sikkerhetspolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget
- Hernes**, Gudmund (1985a) "Stortinget – makt og muligheter". *Nytt Norsk Tidsskrift* 2(4): 31–36
- Hernes**, Gudmund (1985b) "Some Aspects of the Executive and Parliament in Norwegian Foreign Policy-Making" s.55–71 i Johan J. Holst (ed.) (1985) *Norwegian Foreign Policy in the 1980s*. Oslo: Norwegian University Press
- Hernes**, Gudmund & K. **Nergaard** (1989) *Oss Imellom. Konstitusjonelle former og uformelle kontakter Storting-Regjering*. Oslo: FAFO. Rapport nr.090
- Hilsman**, Roger (1959) "The foreign-policy consensus: an interim research report", *Journal of Conflict Resolution* 3: 361–382

- Hoffmann**, Fredrik (1966) *Påskeopprøret 1958*. Oslo: Universitet i Oslo, Historisk Institutt. Hovedoppgave
- Holst**, Johan Jørgen (1985) "Om Utenrikspolitik og Norge" s.13–33 i Johan J. Holst & Daniel Heradstveit (red.) *Norske Utenrikspolitik*. Oslo: Tano A/S
- Hoy**, David C. (1986) "Power, Repression, Progress: Foucault, Lukes, and the Frankfurt School" s.123–149 i David C. Hoy (ed.) *Foucault: A Critical Reader*. Oxford: Blackwell
- Hoy**, David C. (1994) "Conflicting Conceptions of Critique: Foucault versus Habermas" kap.5 i David C. Hoy (m.fl.) *Critical Theory*. Oxford: Blackwell Publishers
- Hveem**, Helge (1966) "Norsk utenrikspolitik – Dilemmaer til debatt" s.59–75 i Helge Hveem (red.) *Unge Liberale. Perspektiver på samfunnsdebatten*. Oslo: Epoke Forlag A/S
- Hveem**, Helge (1968) "[uten tittel]" i temanummer "Om avgjørelsesprosessen i norsk utenrikspolitik", *Internasjonal Politikk* 26(7): 741–749
- Hveem**, Helge (1972) *International Relations and World Images. A Study of Norwegian Foreign Policy Elites*. Oslo: Universitetsforlaget
- Innst. S. nr. 6** (1921) i Stortingsforhandlinger, bd.6A
- Innst. S. nr. 291** (1921) i Stortingsforhandlinger, bd.6A
- Innst. S. nr. 1** (1922) i Stortingsforhandlinger bd.6A
- Innst. S. nr. 41** (1923) i Stortingsforhandlinger bd.6A
- Innst. S. nr. 1** (1925) i Stortingsforhandlinger bd.6A
- Innst. S. nr. 166** (1933) i Stortingsforhandlinger bd.6A
- Innst. S. nr. 19** (1947) i Stortingsforhandlinger bd.6A
- Innst. S. nr. 33** (1947) i Stortingsforhandlinger bd.6A
- Innst. S. nr. 55** (1948) i Stortingsforhandlinger bd.6A
- Innst. S. nr. 3** (1949) i Stortingsforhandlinger bd.6A
- Innst. S. nr. 61** (1949) i Stortingsforhandlinger, bd.6A
- Innst. S. nr. 2** (1950) i Stortingsforhandlinger, bd.6A
- Innst. S. nr. 352** (1972–1973) i Stortingsforhandlinger, bd.6A
- Innst. S. nr. 145** (1991–1992) i Stortingsforhandlinger bd.6A
- Innst. S. nr. 112** (1993–1994) i Stortingsforhandlinger bd.6A
- Innst. S. nr. 205** (1993–1994) i Stortingsforhandlinger bd.6A
- Innst. S. nr. 124** (1994–1995) i Stortingsforhandlinger bd.6A
- Innst. S. nr. 295** (1995–1996) i Stortingsforhandlinger bd.6A
- Jerneck**, Magnus (1994) "Demokrati och internationalisering" s.215–253 i Anders Sannerstedt & Magnus Jerneck (red.) *Den moderna demokratins problem*. Lund: Studentlitteratur
- Jørgensen**, Marianne Winther & Louise **Philips** (1999) *Diskursanalyse som teori og metode*. Roskilde: Roskilde universitetsforlag/Samfundslitteratur
- Katzenstein**, Peter (1985) *Small states in world markets: Industrial policy in Europe*. Ithaca: Cornell University Press
- Kennedy**, A.L. (1922) *Old Diplomacy and New 1876–1922. From Salisbury to Lloyd George*. London: John Murray
- Klassekampen** (2001) "Gunnar Garbo: Krig må behandles i åpent Storting" 22/9
- Klassekampen** (2002) "Kuppet utvidet utenrikskomite" 28/9
- Klovning**, Sissel (2002) "Hvilken liten stat er det som skal etiopiseres neste gang?" C.J.Hambros *utenrikspolitiske engasjement 1920–1940*. Oslo: Universitet i Oslo, Historisk Institutt. Hovedoppgave
- Knudsen**, Olav Fagerlund (1997) "Beslutningsprosesser i norsk utenrikspolitik" s.59–78 i Torbjørn Knutsen (mfl.) *Norges Utenrikspolitik*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag
- Koht**, Halvdan & Mikael **Lie** (1916) *Parliamentary Control of Foreign Politics*. The Hague: Central Organisation for a Durable Peace/Martinus Nijhoff
- Koht**, Halvdan (1964) "Norsk Komite for Varige Fred, 1915–17. Dokumentasjon og personlege minne", *Historisk Tidsskrift* 43: 37–58
- Koritzinsky**, Theo (1969) "Partienes utenrikspolitiske profil og beslutningsprosess", *Internasjonal Politikk* 46(6): 714–34
- Kratochwil**, Friedrich V. (1989) *Rules, norms and decisions: On the conditions of practical and legal reasoning in international relations and domestic affairs*. Cambridge: Cambridge University Press
- Kaarhus**, Randi (2001) "En Foucault-inspirert diskursanalyse", *Sosiologi i dag* 31(1):25–46
- Kaartvedt**, Alf (1964) *Fra Riksforsamlingen til 1869*. Bind 1 i *Det Norske Storting gjennom 150 år*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag
- Laclau**, Ernesto (1990) *New Reflections on the Revolution of Our Time*. London: Verso
- Laclau**, Ernesto & Chantal **Mouffe** (1985) *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics*. London: Verso
- Lagerroth**, Fredrik (1938) "Utrikesnämnd eller utrikesutskott? Ett liberalt dilemma i författningshistorisk belysning" *Svensk Tidsskrift* 25: 24–31
- Lange**, Halvard (1969) "Om avgjørelsesprosessen i Norsk Utenrikspolitik. Noen randbemerkninger om

- utenriksministerens rolle”, *Internasjonal Politikk* 46(6): 664–69
- Larsen**, Henrik (1997) *Foreign Policy and Discourse Analysis*. London: Routledge
- Lees**, John D & Malcolm **Shaw** (eds.) (1979) *Committees in Legislatures: A Comparative Analysis*. Oxford: Martin Robertson
- Leira**, Halvard (2002) *Internasjonal Idealisme og Norge. Utenrikspolitiske tenkning fra Justus Lipsius til Halvdan Koht*. Oslo: Universitet i Oslo, Institutt for Statsvitenskap. Hovedoppgave
- Lie**, Trygve (1955) *Leve eller dø. Norge i krig*. Oslo: Tiden Norsk Forlag
- Lindsay**, James M. (1992) “Congress and Foreign Policy: Why the Hill Matters”, *Political Science Quarterly* 107(4):607–628
- Lippmann**, Walter (1915) *The Stakes of Diplomacy*. New York: Henry Holt and Company
- Locke**, John (1952) *The second treatise of government*. New York: Liberal Arts Press
- Loewenberg**, G & S.C.**Patterson** (1979) *Comparing Legislatures*. Lanham: University Press of America
- Lukes**, Steven (1974) *Power: A radical view*. Basingstoke: Macmillan
- Lönnroth**, Erik (1959) 1919–1939. Bind V i *Den Svenska Utrikespolitikens Historia*. Stockholm: P.A.Norstedt & Söners Förlag
- Matlary**, Janne Haaland “Revolusjonen i politikken”, *Aftenposten* 30/1
- Meyer**, Arno J (1959) *Political Origins of the New Diplomacy, 1917–1918*. New Haven: Yale University Press
- Meyer**, Siri (1999) “Identitetsmakt i Norge” s.9–29 i Siri Meyer & Thorvald Sirnes (red.) *Normalitet og identitetsmakt i Norge*. Ad Notam Gyldendal
- Milliken**, Jennifer (1999) ”The Study of Discourse in International Relations: A Critique of Research and Methods” *European Journal of International Relations* 5(2): 225–254
- Moe**, Finn (1953) “Parlamentenes rolle i internasjonal politikk”, *Samtiden* 64:610–619
- Moe**, Finn (1969) “Stortinget og den utenrikspolitiske avgjørelsesprosessen”, *Internasjonal Politikk* 46(6): 670–677
- Morgenthau**, Hans J (with Kenneth W.Thompson [1948] 1985) *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace* 6th ed.. New York: Alfred A. Knopf
- Mouritzen**, Hans (1998) ”Thule and Theory: Democracy vs. Elitism in Danish Foreign Policy” s.79–101 i Bertel Heurlin og Hans Mouritzen (ed.) *Danish Foreign Policy Yearbook 1998*. København: DUPI
- Munch**, Peter (1949) “Hvorledes arbejder rigsdagen?” i Hartvig Frisch (red.) *Rigsdagens Arbejdsmaade*. Bind 4 i *Den Danske Rigsdag 1849–1949*. København: J.H.Schultz Forlag
- Myers**, Denys P. (1917) “The Control of Foreign Relations”, *The American Political Science Review* 11: 24–59
- Møller**, Tor Martin (2002) “PROIONs initiativ”, *Universitas* 17/4
- Nakkim**, Kyrre (2001) “Gammeldags utenriksdebatt”, *Dagsavisen* 2/11
- Navari**, Cornelia (2000) *Internationalism and the State in the Twentieth Century*. London: Routledge
- Neumann**, Iver B & Kjetil **Skogrand** (2002) *Mining for Sources on Diplomacy – Norway*.
<http://www.le.ac.uk/csd/dsp/resources/sources-norway.html> september 2002
- Neumann**, Iver B. (2001a) *Mening, materialitet, makt. Innføring i diskursanalyse*. Oslo: Fagbokforlaget
- Neumann**, Iver B. (2001b) *Norge – en kritikk. Begrepsmakt i Europa-debatten*. Oslo: Pax Forlag
- Neumann**, Iver B. (2001c) *Diplomati som historisk og sosial praksis*. Oslo: Universitet i Oslo, Institutt for Sosialantropologi. Hovedoppgave
- Neumann**, Iver B. (2002) ”Avslutning” s.308–330 i Iver B.Neumann (red.) *Global Politikk: Krig, diplomati, handel og nyhetsformidling i praksis*. Oslo: Cappelen Akademiske
- Nicolson**, Harold (1939) *Diplomacy*. London: Thornton Butterworth Ltd.
- Nissen**, Bernt A. (1957) *Gunnar Knudsen*. Oslo: Aschehoug & Co.
- Njølstad**, Olav (1998) ”Halvard Langes saga”, *Internasjonal Politikk* 56:609–625
- Nordby**, Trond & Frode **Veggeland** (1999) “Lovgivningsmyndighetens suspensjon. Stortingets rolle under EØS-avtalen”, *Tidsskrift for samfunnsforskning* 40: 87–107
- Nordby**, Trond (red.) (1985) *Storting og regjering 1945–1985. Institusjoner og Rekruttering*. Oslo: Kunnskapsforlaget
- Nordby**, Trond (1988) ”Politikere kom, politikere gikk... Haakon Bingen i samtale med Trond Nordby” s.17–38 i Britt Jørgensen mfl. *Med Finanskomiteen i arbeid. Artikler og oversikter utgitt ved Haakon Bingens fratrede som komiteens sekretær*. Oslo: Stortinget.
- Nordby**, Trond (1994) *Korporatisme på norsk*. Oslo: Universitetsforlaget
- Nordby**, Trond (2000) *I Politikens sentrum. Variasjoner i Stortingets makt 1814–2000*. Oslo: Universitetsforlaget
- Norman**, Torbjörn L. (1988) “‘A Foreign Policy Other than the Old Neutrality’ – Aspects of Swedish Foreign Policy after the First World War” s.235–250 i John Hiden & Aleksander Loit (eds.) *The Baltic in International Relations Between the Two World Wars*. Stockholm: Universitetet i Stockholm
- Norton**, Philip (ed.) (1990a) *Parliaments in Western Europe*. London: Frank Cass
- Norton**, Philip (ed.) (1990b) *Legislatures*. Oxford: Oxford University Press
- Norton**, Philip (ed.) (1998) *Parliaments and Governments in Western Europe. Vol.I in Parliaments in*

- Contemporary Western Europe*. London: Frank Cass
- NOU 1982:3. *Maktutredningens sluttrapport*.
- Nustad, Knut & Henrik Thune (2002) "Norway: Political Consensus and the Problem of Accountability" i Ku & Jacobsen (eds.) *Democratic Accountability and the Use of Force in International Law*. Cambridge: Cambridge University Press
- Nyhamar, Tore (2001) "Norsk utenrikspolitikk i en ny tid" s.173–189 i Hovi, Jon & Malnes, Raino (red.) *Normer og Makt: Innføring i Internasjonal Politikk*. Oslo: Abstrakt Forlag
- Olsen, Johan P. (1983) *Organized Democracy – Political Institutions in a Welfare State – The Case of Norway*. Oslo: Universitetsforlaget
- Olsson, Henrik A. (1957) *Utrikesnämnden 1937–1953. En studie i rätt och praxis*. Lund: CWK Gleerup
- Omang, Reidar (1954) *Utenrikstjenesten*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag
- Omang, Reidar (1955) *Norsk utenrikstjeneste. Grunnleggende år*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag
- Omang, Reidar (1959) *Norsk utenrikstjeneste II. Stormfulle tider 1913–1928*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Omang, Reidar (1964) "Stortinget og de utenrikske saker etter unionoppløsningen" s.67–165 i *Spesialartikler*. Bind 4 i *Det Norske Storting gjennom 150 år*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag
- Petersen, Nikolaj (1975) *Folket og udenrigspolitikken*. København: Gyldendal
- Pharo, Helge Ø., Anders Jølstad & Kjetil Skogrand (1996) "Ekspanjon i isolasjon? Studiet av internasjonal og utenrikspolitisk historie i Norge", *Historisk Tidsskrift* 75(1):239–263
- Ponsonby, Arthur (1915) *Democracy and Diplomacy. A Plea for popular Control of Foreign Policy*. London: Methuen
- Poole, DeWitt C. (1924) *The Conduct of Foreign Relations Under Modern Democratic Conditions*. New Haven: The Yale University Press
- Putnam, Roger D (1988) "Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games", *International Organization* 42:427–460
- Rasch, Bjørn Erik & Hilmar Rommetvedt (1999) *Makt og demokrati i norske parlamentsforskning*. Oslo: Makt -og demokratiutredningen 1998–2003. Rapport nr.2
- Rasch, Bjørn Erik (1997) "Stortingsbeslutninger og demokrati" s.141–159 i Knut Midgaard & Bjørn Erik Rasch (red.) *Demokrati – vilkår og virkninger*. Oslo: Fagbokforlaget
- Reinsch, Paul S. (1922) *Secret Diplomacy. How far can it be eliminated?* London: George Allen & Unwin
- Richards, Peter G (1967) *Parliament and Foreign Affairs*. London: George Allen & Unwin Ltd.
- Riste, Olav (1985) "The Historical Determinants of Norwegian Foreign Policy" s.12–26 i Johan Jørgen Holst (red.) (1985) *Norwegian Foreign Policy in the 1980s*. Oslo: Norwegian University Press
- Riste, Olav (1989) "Ideal, interesser og parlamentarisk kontroll: Utforminga av norsk utanrikspolitikk 1905–1945" s.63–80 i Trond Bergh & Helge Pharo (red.) *Historiker og veileder. Festskrift til Jacob Sverdrup*. Oslo:Tiden Norsk Forlag
- Rokkan, Stein (1987) *Stat, Nasjon, Klasse*. Oslo: Universitetsforlaget
- Root, Elihu (1923) "Diplomatiets demokratisering", *Ukens Revy*: 95–101
- Rorty, Richard (1986) "Foucault and Epistemology" s.27–41 i David Couzens Hoy (ed.) *Foucault: A Critical Reader*. Oxford: Blackwell
- Rorty, Richard (1989) *Contingency, Irony, and Solidarity*. Cambridge: Cambridge University Press
- Ruggie, John Gerard (1998) "What Makes the World hang Together? Neo-utilitarianism and the Social Constructivist Challenge", *International Organization* 52(4): 855–885
- Salmon, Patrick (1993) *Foreign policy and national identity. The Norwegian integrity treaty 1907–24*. Oslo: Institutt for Forsvarsstudier. Forsvarsstudier 1
- Salmon, Patrick (1997) *Scandinavia and the great powers 1890–1940*. Cambridge: Cambridge University Press
- Sandmo, Erling (1999) "Michel Foucault som maktteoretiker" s.79–96 i Fredrik Engelstad (red.) *Om makt: teori og kritikk*. Oslo: Ad notam Gyldendal
- Schaaning, Espen (1996) "Diskursens materialitet. Del 1: Foucault", *ARR* 1:60–73
- Sejersted, Francis (1984a) *Opposisjon og Posisjon. 1945–1981*. Bind 3 i *Høyres Historie*. Oslo: J.W. Cappelens forlag
- Sejersted, Francis (1984b) *Demokrati og rettsstat*. Oslo: Universitetsforlaget
- Sejersted, Francis (1988) "Norsk Idyll? Forhandlingssamfunnet som forutsetning for demokratiet", *Nytt Norsk Tidsskrift* 5(1): 10–24
- Sejersted, Francis (1989) "Norsk historisk forskning ved inngangen til 1990-årene – Et oppgjør med den metodologiske individualismen", *Historisk Tidsskrift* 68: 395–411
- Sejersted, Fredrik (1996) "The Norwegian Parliament and European Integration – Reflections From medium-Speed Europe" s.124–159 i Eivind Smith (ed.) *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*. London: Kluwer Law International
- Sejersted, Fredrik (2002) *Kontroll og Konstitusjon. Statsrettslige studier av Stortingets kontrollvirksomhet*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Seim, Asbjørn (1996) *Stortinget: En Fugl Foniks på Maktutredningens Ruiner?* Bergen: LOS-senteret. Rapport

9602

- Seip**, Jens A. (1963) *Fra embedsmannsstat til ettpartistat og andre essays*. Oslo: Universitetsforlaget
- Shapiro**, Michael J. (1981) *Language and political understanding: The politics of discursive practices*. New Haven: Yale University Press
- Sirnes**, Thorvald (1999) "Alt som er fast, fordamper? Normalitet og identitet i endring" s.29–75 i Siri Meyer & Thorvald Sirnes (red.) *Normalitet og identitetsmakt i Norge*. Ad notam Gyldendal.
- Sjøqvist**, Viggo (1980) "Udenrigspolitik og parlamentarisme i Danmark" s.57–75 i *Nær og Fjern. Samspillet mellem indre og ydre politikk. Studier tilegnet professor, dr.phil. Sven Henningsen*. København: Forlaget Politiske Studier
- Skodvin**, Magne (1971) *Norden eller NATO? Utenriksdepartementet og alliansespørsmålet 1947–1949*. Oslo: Universitetsforlaget
- Smart**, Barry (1985) *Michel Foucault*. London: Routledge
- Solheim**, Erik (1999) *Nærmere*. Oslo: Millenium
- Slagstad**, Rune (2001) *Rettens Ironi*. Oslo: Pax Forlag
- Stavang**, Per (1998) "Den utvida utanriksnemnda" s.127–52 i Per Stavang *Parlamentarisme og folkestyre. Utvalde statsrettslege emne*. Bergen: Alma Mater Forlag
- Stavang**, Per (1999) *Storting og regjering. Om instruksjer frå Stortinget til regjeringa*. Bergen: Alma Mater Forlag
- Stenersen**, Øyvind (1989) "Venstrekreftene i norsk politikk 1945–65" s.335–401 i Trond Bergh & Helge Ø. Pharo (red.) *Vekst og Velstand. Norsk politisk historie 1945–1965*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Stenografiske møtereferater** fra møter i den utvidete utenriks- og konstitusjonskomité (1935), Stortingsarkivet
- Stenografiske møtereferater** fra møter i den utvidete utenriks- og konstitusjonskomité (1936), Stortingsarkivet
- Stenografiske møtereferater** fra møter i den utvidete utenriks- og konstitusjonskomité (1939), Stortingsarkivet
- Stenografiske møtereferater** fra møter i den utvidete utenriks- og konstitusjonskomité (1945), Stortingsarkivet
- Stenografiske møtereferater** fra møter i den utvidete utenriks- og konstitusjonskomité (1946), Stortingsarkivet
- Stenografiske møtereferater** fra møter i den utvidete utenriks- og konstitusjonskomité (1947), Stortingsarkivet
- Stenografiske møtereferater** fra møter i Spesialkomiteen for særlige utenrikspolitiske spørsmål og beredskapssaker (1948), Stortingsarkivet
- Stenografiske møtereferater** fra møter i Spesialkomiteen for særlige utenrikspolitiske spørsmål og beredskapssaker (1949), Stortingsarkivet
- Stenografiske møtereferater** fra møter i den utvidete utenriks- og konstitusjonskomité (1950), Stortingsarkivet
- Stenografiske møtereferater** fra Møter for lukkede dører. Stortinget (1916–1917), Stortingsarkivet:625–664
- Stenografiske møtereferater** fra Møter for lukkede dører. Stortinget (1918), Stortingsarkivet: 374–405,407–444, 463–494
- Stenografiske møtereferater** fra Møter for lukkede dører. Stortinget (1919), Stortingsarkivet: 213–216
- Stenografiske møtereferater** fra Møter for lukkede dører. Stortinget (1922), Stortingsarkivet: 587–618
- Stenografiske møtereferater** fra Møter for lukkede dører. Stortinget (1923), Stortingsarkivet: 217–229, 297–344
- Stenografiske møtereferater** fra Møter for lukkede dører. Stortinget (1947), Stortingsarkivet: 59, 63–64, 87, 106
- Stenografiske møtereferater** fra Møter for lukkede dører. Stortinget (1948), Stortingsarkivet: 70–71
- Stenografiske møtereferater** fra Møter for lukkede dører. Stortinget (1949), Stortingsarkivet:
- Stokke**, Arne J. (red.) (1970) *Beslutningsprosesser i norsk offentlig administrasjon*. Oslo: Universitetsforlaget
- Stoltenberg**, Thorvald (1970) "Avgjørelsesprosessen og Utenriksdepartementets plassering" s.106–122 i Arne J.Stokke (red.) *Beslutningsprosesser i norsk offentlig administrasjon*. Oslo: Universitetsforlaget
- Stortinget** (1998) *Stortinget i navn og tall 1997–2001*. Oslo: Universitetsforlaget
- Stortinget** (2002) *Stortinget i navn og tall 2001–2005*. Oslo: Universitetsforlaget
- Stortingets forretningsorden** (2001)
<http://www.stortinget.no/om_stortinget/lover_regler/StortingetsForretnN.pdf> september 2002
- Stortingstidende** (1905/1906) i Stortingsforhandlinger, 7A: 933–1101
- Stortingstidende** (1917a) i Stortingsforhandlinger, bd.7A:3–5, 47–61, 64–69, 131–63, 193–195
- Stortingstidende** (1917b) i Stortingsforhandlinger, bd.7B: 1436
- Stortingstidende** (1919) i Stortingsforhandlinger, bd.7A: 161–169
- Stortingstidende** (1920) i Stortingsforhandlinger, bd.7B: 2611–2655
- Stortingstidende** (1921a) i Stortingsforhandlinger, bd.7A: 11–34
- Stortingstidende** (1921b) i Stortingsforhandlinger, bd.7B: 3564–3566
- Stortingstidende** (1922a) i Stortingsforhandlinger, bd.7A: 35–53,68–70, 905–914
- Stortingstidende** (1922b) i Stortingsforhandlinger, bd.7B: 2267–2295
- Stortingstidende** (1923) i Stortingsforhandlinger, bd.7B: 3978–3988
- Stortingstidende** (1947) i Stortingsforhandlinger, bd.7A: 265–313
- Stortingstidende** (1948a) i Stortingsforhandlinger, bd.7A: LXXVII, 514–526
- Stortingstidende** (1948b) i Stortingsforhandlinger, bd.7B: 1872–1909, 2507–2547
- Stortingstidende** (1949) i Stortingsforhandlinger, bd.7A:LXXXIV,142–155,172–197, 288–335, 655–712
- Stortingstidende** (1950) i Stortingsforhandlinger, bd.7A: 58

- Stortingstidende** (1991–92) i Stortingsforhandlinger, bd.7C:3409–3440
- Stortingstidende** (1993–94) i Stortingsforhandlinger, bd.7C: 3321–3329, 4569–4572
- Stortingstidende** (2001–2002) i Stortingsforhandlinger, bd.7: 598–631, 1748
- Svensson, Palle** (1988) "Parliament and foreign policy making in Denmark", *Irish Studies in International Affairs* 2(4):19–39
- Sverdrup, Jacob** (1996) *Inn i Storpolitikken*. Bind 5 i *Norsk Utenrikspolitikks historie*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Swanwick, H.M** (1924) *Builders of Peace. Ten Years' history of the Union of Democratic Control*. London: The Swarthmore Press
- Swartz, Marvin** (1971) *The Union of Democratic Control in British Politics During the First World War*. Oxford: Clarendon Press
- Thune, Henrik & Torgeir Larsen** (2000) "Utenrikspolitikk uten software. En teori om omdømme, populisme og andre politiske trekkrefter i små staters utenrikspolitikk" s.70–89 i Geir Dale (mfl.) *Grenser for alt. Kritiske perspektiver på norsk utenrikspolitikk*. Oslo: Spartacus
- Tocqueville, Alexis de** (1945) *Democracy in America*. Bind 1. New York: Knopf
- Torfinn, Jacob** (2002) "Forskjellige former for diskursteori og diskursanalyse". Skærmkursus, 2.lektion. <<http://www.diskurs.dk>> september 2002
- Torp, Olaf Chr.** (1986) *Stortinget i navn og tall 1985–1989*. Oslo: Universitetsforlaget
- Torp, Olaf Chr.** (1990) *Stortinget i navn og tall 1989–1993*. Oslo: Universitetsforlaget
- Torp, Olaf Chr.** (1994) *Stortinget i navn og tall 1993–1997*. Oslo: Universitetsforlaget
- Utengen, Rolf** (1958) "Det norske Storting og utenrikspolitikken", *Nordisk Kontakt* 4: 217–20
- Vogt, Johan** (1946) *Hva er vår utenrikspolitikk av i dag?* Oslo: ssss-trykk
- Von Laue, Theodore H.** (1953) "Soviet Diplomacy: G.V.Chicherin, Peoples Commissar for Foreign Affairs, 1918–1930" s.234–282 i Gordon A. Craig & Felix Gilbert (eds.) *The Diplomats 1919–1939*. Princeton: Princeton University Press
- Wallace, William** (1976) *The Foreign Policy Process in Britain*. London: George Allen & Unwin Ltd.
- Weber, Max** (1978) *Economy and Society vol.1*. Berkeley: University of California Press
- Weldes, Jutta** (1996) "Constructing National Interests", *European Journal of International Relations* 2(3):275–318
- Weldes, Jutta & Diano Saco** (1996) "Making State Action Possible: The United States and the Discursive Construction of 'the Cuban problem' 1960–1994", *Millennium: Journal of International Studies* 25(2): 361–395
- Wendt, Alexander** (1999) *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press
- Walker, R.B.J.** (1993) *Inside/outside: International relations as political theory*. Cambridge University Press
- Waltz, Kenneth N.** (1967) *Foreign Policy and Democratic Politics. The American and British Experience*. Boston: Little, Brown and Company
- Wight, Martin** (1966) "Why is there no international theory" s.17–34 i Herbert Butterfield & Martin Wight (ed.) *Diplomatic Investigations*. London: George Allen & Unwin Ltd.
- Wight, Martin** (1991) (eds. Gabriele Wight & Brian Porter) *International Theory. The Three Traditions*. London: Leicester University Press
- Wæver, Ole** (1994) "Resisting the Temptation of Post Foreign Policy Analysis" s.238–273 i Steve Smith & Walter Carlsnaes (eds.) *European Foreign Policy. The EC and Changing Perspectives in Europe*. London: Sage
- Wæver, Ole** (1998) "Identities, Communities and Foreign Policy: Discourse Analysis as Foreign Policy Analysis". København: COPRI. Paper
- Wæver, Ole** (2000) "Europeisk sikkerhed og integration: en analyse af franske og tyske diskurser om stat, nation og Europa" s.279–317 i Torben Bech Dyrberg, Allan Dreyer Hansen & Jacob Torfinn (red.) (2000) *Diskursteorien på arbejde*. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag
- Young, George** (1921) *Diplomacy. Old and New*. London: The Labour Publishing Co./The Swarthmore Press
- Ørvik, Nils mfl.** (1968) *Departemental Decision-making. A Group Study of Three Ministries. A Research Report*. Oslo: Institutt for Statsvitenskap
- Ørvik, Nils** (1973) "Norwegian Foreign Policy" s.29–60 i Barston, R.P (ed.) *The Other Powers. Studies in the Foreign Policies of Small States*. London: George Allen & Unwin Ltd.
- Aasheim, Nils** (1972) *Høyres holdning til utenrikspolitiske spørsmål 1945–49*. Oslo: Universitetet i Oslo, Historisk institutt. Hovedoppgave

